

VIERAILIJAN VARA, VIIPYJÄN PIDOT?

Edellytys Suomessa asumisesta määritettäessä Suomeen muuttavan henkilön oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomessa.

Taru U. Takamaa
Pro gradu -tutkielma
Op. 013594697
Ohjaaja: professori (nyk.
emerita) Leena Halila

Tiivistelmä

Tiedekunta: Oikeustieteellinen tiedekunta

Koulutusohjelma: Oikeustieteen maisteri

Opintosuunta: Hallinto-oikeus

Tekijä: Taru U. Takamaa

Työn nimi: Vierailijan vara, viipyjän pidot? Edellytys Suomessa asumisesta määritettäessä Suomeen muuttavan henkilön oikeutta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomessa.

Työn laji: Maisterintutkielma

Kuukausi ja vuosi: maaliskuu 2021

Sivumäärä: Tutkielma 74 s.; liitteet 17 s.

Avainsanat: asumisperusteinen sosiaaliturva, kansainvälinen sosiaaliturva, sosiaalioikeus

Säilytyspaikka: Helsingin yliopiston kirjasto

Muita tietoja: -

Tiivistelmä:

Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan on Suomessa perinteisesti syntynyt vakinaisen Suomessa asumisen myötä. Tutkielmassa tarkastellaan kansalliseen sosiaaliturvan kohdentamissääntelyymme sisältyvää vakinaisen asumisen käsitettä ja tämän käsitteen roolissa tapahtunutta muutosta liittyen sosiaaliturvan kohdentamissääntelyymme kokonaisuudistukseen. Lisäksi tutkielmassa arvioidaan pääasiallisia syitä tämän muutoksen taustalla. Laissa tarkastellut säädökset ovat laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, eli niin sanottu soveltamisalalaki sekä tämän säädöksen 1.4.2019 korvannut laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa. Tutkielmassa tarkastellaan vakinaisen asumisen käsitettä ja sosiaaliturvaoikeuden alkamista Suomeen muuttamisen tilanteessa ja erityisesti kolmannen maan kansalaisen näkökulmasta. Tutkielma sijoittuu aihepiiriltään sosiaalioikeuden ja ulkomaalaisoikeuden välimaastoon.

Tutkielmassa havaitaan, että toteutetun kokonaisuudistuksen myötä niin lainsäädäntöömme sisältyvä vakinaisen asumisen käsite kuin käsitteen saama roolikin osana henkilön sosiaaliturvaoikeuden alkamista koskevaa arviointia ovat uudistuneet. Suomeen muuttavan henkilön asumista koskeva arviointi on uudistuksen myötä aiempaa vahvemmin sidottu henkilölle myönnetyn oleskeluluvan tyyppiin. Lisäksi uudistusten myötä eri viranomaiset tekevät henkilön asumista koskevat ratkaisut yhtenäisemmin kriteerein. Tutkielmassa myös ilmenee, että vain osa vakinaisen asumisen käsitteen rooliin ja soveltamisalaan toteutetuista uudistuksista liittyy seikkoihin, joiden osalta kansallisella lainsäätäjällä ylipäänsä on ollut liikkumavaraa. Useiden soveltamisalalain voimassaolon aikana lakiin toteutettujen muutosten taustalla ovat vaikuttaneet EU-oikeuden kansalliselle lainsäätäjälle asettamat toimintavelvoitteet. Soveltamisalalain kokonaisuudistuksen yhteydessä kuitenkin on toteutettu olennaisia kansallisen lainsäätäjän liikkumavaran piirissä olevia uudistuksia, joilla erityisesti lyhytaikaisesti maassa oleskelevien henkilöiden oikeusasemaa on parannettu.

"Niin tästä kaupungista on tullut minun kaupunkini. Näen sen omilla silmilläni. On paikkoja, joissa käyn joka päivä, ne ovat minun paikkojani. Nämä kadut ovat minun katujani, ja minä ja ystäväni, me asumme yksin ja osaamme sen. Meillä on koiria ja lapsia ja huonekasveja, eikä tämä ole pelkkää leikkiä enää."

Ranya ElRamly: Auringon asema.

SISÄLLYSLUETTELO

1. JOHDANTO	1
1.1. JOHDATUS AIHEPIIRIIN, TUTKIMUSTEHTÄVÄ JA TUTKIMUSKYSYMYKSET	1
1.2. TUTKIELMAN RAJAUKSET, NÄKÖKULMA JA METODI	6
2. ASUMISPERUSTEINEN SOSIAALITURVA JA RAJAT YLITTÄVÄ MUUTTOLIIKE.....	11
2.1. ASUMISPERUSTEISEN SOSIAALITURVAN HISTORIAALLISET JA NORMATIIVISET PERUSKIVET	11
2.1.1. <i>Koko väestöä koskevan sosiaaliturvan sekä hyvinvointivaltiokehityksen lyhyt historia Suomessa</i>	11
2.1.2. <i>Sosiaaliturvaoikeuden raamit: perustuslain reunaehdot perusturvan henkilölliselle kohdentamiselle</i> ...	17
2.1.3. <i>Järjestelmän anatomia: asumisperusteinen perusturva osana sosiaaliturvan kokonaisuutta</i>	20
2.2. SOSIAALITURVAN KOHDENTAMINEN KANSAINVÄLISISSÄ TILANTEISSA.....	24
2.2.1. <i>Sosiaaliturvan kansainvälinen koordinointi ja kansallisen lainsäätäjän liikkumavara</i>	24
2.2.2. <i>Kansainvälisen sosiaaliturvan eri subjektit – eri henkilöryhmien maahanmuuton edellytykset</i>	26
3. OIKEUS ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVAAN ASUMISEN PERUSTEELLA SOVELTAMISALALAISSA	29
3.1. SOVELTAMISALALAKI: ASUMISEN MÄÄRITELMÄ ENSI KERTAA.....	29
3.1.1. <i>Soveltamisalalain rooli säädöksenä</i>	29
3.1.2. <i>Asumisedellytys alkuperäisessä soveltamisalalaissa</i>	31
3.1.3. <i>Alkuperäisen soveltamisalalain asumisedellytyksen henkilöllinen soveltamisala</i>	33
3.2. ASUMISEDELLYTYKSEN AHDINKO USEIDEN ASUMISKÄSITTEIDEN JA LAAJENEVAN KANSAINVÄLISEN SÄÄNTELYN RISTIAALLOKOSSA	36
3.2.1. <i>Useat erilliset asumiskriteerit oikeuksien perustajina ja niiden rajoittajina</i>	36
3.2.2. <i>Kehittyvä asumisedellytys: poissuljentasäännöksiä ja kokonaisharkinnan apukriteerejä</i>	40
3.2.3. <i>Kansainvälisten paineiden nouseva aallokko</i>	46
4. OIKEUS ASUMISPERUSTEISEEN SOSIAALITURVAAN ASUMISEN PERUSTEELLA VAKUUTTAMISLAISSA	55
4.1. VAKUUTTAMISLAKI IRTIOTTONA SOVELTAMISALALAIN ONGELMAKOHTIIN.....	55
4.1.1. <i>Suuret kysymykset uuden lain valmisteluprosessissa</i>	55
4.1.2. <i>Aikaansaatu uusi laki menettelyllisesti</i>	56
4.2. SÄÄNTELYN MUODONMUUTOS? ASUMISEDELLYTYS VAKUUTTAMISLAISSA.....	59
4.2.1. <i>Asumisedellytyksen rooli vakuuttamislaissa</i>	59
4.2.2. <i>Asumisen määrittely vakuuttamislaissa</i>	65
5. JOHTOPÄÄTÖKSET	70
6. LÄHTEET	75

Lyhenteet

ETA = Euroopan talousalue

EU = Euroopan unioni

EY = Euroopan yhteisö

HE = hallituksen esitys

Kela = Kansaneläkelaitos

KHO = korkein hallinto-oikeus

KotiKL = kotikuntalaki

SoVaL = soveltamisalalaki, eli laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta (1573/93)

PL = perustuslaki

PeVL = Perustuslakivaliokunnan lausunto

PeVM = Perustuslakivaliokunnan mietintö

StVL = Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto

StVL = Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö

TyVL = työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto

UlkL = ulkomaalaislaki

VakL = vakuuttamislaki, eli laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019)

VakO = vakuutusosoikeus

YK = Yhdistyneet kansakunnat

1. Johdanto

1.1. Johdatus aihepiiriin, tutkimustehtävä ja tutkimuskysymykset

Entinen hallituspuolue Sininen tulevaisuus teki vuoden 2018 syksyllä oletettavasti seuraavan kevään eduskuntavaaleja ennakoiden aloitteen, jonka mukaan Suomessa tulisi siirtyä asumisperusteisesta sosiaaliturvasta kansalaisuusperusteiseen sosiaaliturvaan. Asiaa koskeneen tiedotteen mukaan Sinisissä pidettiin epäreiluna sitä, että juuri oleskeluluvan saanut henkilö saa Suomessa saman sosiaaliturvan kuin vuosikautia Suomessa veroja maksanut. Tästä syystä Sinisten mukaan tarvittaessa jopa perustuslakia olisi muutettava, jotta asumisperusteisesta sosiaaliturvasta voitaisiin siirtyä kansalaisuusperusteiseen sosiaaliturvaan ja jotta Suomen veropohjaa ylläpitäville Suomen kansalaisille voitaisiin maksaa korkeampaa sosiaaliturvaa kuin vasta maahan muuttaneille.¹ Puolue putosi eduskunnasta kevään 2019 vaaleissa, minkä myötä kyseinen lakialoite jäi sikseen². Menestyksettömyydestään huolimatta Sinisten keskustelunavauksen voi kuitenkin nähdä koskettaneen erästä todellista ja merkittävää Suomen sosiaaliturvajärjestelmään kohdistuvaa tämän hetken juridista ja sosiaalipoliittista haasteetta, joka muodostuu siitä, että Suomen nykyaikainen sosiaaliturvajärjestelmä ja tähän liittyvä oikeudellinen normisto on alun perin rakennettu olosuhteissa, joissa maahanmuutto ja muu Suomea koskettanut kansainvälinen liikkuvuus olivat nykyiseen nähden vielä vähäisiä ilmiöitä.

Suomeen kohdistuva kansainvälinen muuttoliike on kuitenkin vuosien saatossa kiihtynyt tahdiltaan. Jos esimerkiksi vuonna 2006 Maahanmuuttovirasto teki yhteensä 14 420 oleskelulupapäätöstä, vuonna 2015 virasto antoi oleskelulupapäätöksiä jo 58 741 kappaletta ja vuonna 2019 yhteensä peräti 81 009 kappaletta³. Muuttajia myös tarvitaan kipeästi, sillä työperusteisesta maahanmuutosta

¹ Sininen tulevaisuus 2018. Tiedote: Simon Elo – Siniset esittää sosiaaliturvan muuttamista kansalaisuusperusteiseksi.

² Ensinnäkin kritiikkinä lakialoitteelle voidaan mainita se, ettei Suomen veropohjan ylläpitäminen ole sidottu kansalaisuuteen millään tavoin. Toiseksi pelkkä perustuslain muuttaminen ei riittäisi vaan kansalaisuusperusteiseen sosiaaliturvaan siirtyminen olisi ongelmallista myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen näkökulmasta. Perusoikeudet laajennettiin koskemaan kaikkia Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevia henkilöitä vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä. Suomi liittyi Euroopan neuvostoon toukokuussa 1989 ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990. Ihmisoikeussopimukset turvaavat perusoikeuksien kanssa saman sisältöisiä oikeuksia maan kansalaisten ohella myös ulkomaalaisille (ks. esim. Hallberg ym. 2005 (päivitetty 610.2020), otsikko ”Soveltamisalan laajentaminen”). Käytännössä siten kansalaisuusperusteiseen sosiaaliturvaan palaaminen merkitsisi sitä, että Suomi loukkaisi niitä ihmisoikeussopimuksia, mihin se on sitoutunut.

³ Maahanmuuttoviraston oleskelulupapäätösmäärät vuosilta 2015 ja 2019 on haettu viraston tilastopalvelusta. Päätöslukemat sisältävät ainoastaan oleskelulupahakemuksiin annetut päätökset, eivät päätöksiä kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Ks. Maahanmuuttovirasto: tilastot 2015 ja Maahanmuuttovirasto: tilastot 2019. Päätöslukema vuodelta 2006 on puolestaan saatu Maahanmuuttoviraston tilastopalvelun asiakirjasta Maahanmuuttovirasto 2008, s. 4.

on etsitty viime vuosina jopa kiihkeästi vastausta julkistaloutta painavaan huoltosuhdeongelmaan⁴. Haasteen tämän ratkaisun hyödyntämiselle muodostaa kuitenkin se, että valtaosa Suomeen muuttavista kolmannen maan kansalaisista saapuu Suomeen muulla perusteella kuin työntekijänä, eli esimerkiksi perhesiteen tai opiskelun perusteella⁵.

Kaikki Suomeen ulkomailta muuttavat eivät myöskään jää Suomeen pysyvästi⁶. Luonteeltaan tilapäisen maahanmuuton on sen sijaan jo pitkään arvioitu olevan kasvussa⁷. Tätä seikkaa sosiaaliturvajärjestelmämme ei kuitenkaan ole täysin tunnistanut. Sosiaaliturvajärjestelmämme kivijalan muodostava asumisperusteinen perusturva nimittäin on lähtökohtaisesti avautunut henkilölle vasta tämän muuttaessa vakinaisesti Suomeen. Niinpä osa sinänsä hyvin toivotuista muuttajista, etenkin lyhyehköihin työsuhteisiin saapuvat sekä opiskelijat ovat saattaneet jäädä kokonaan asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle Suomessa oleskelunsa aikana. Toki on kiistatta oikeudenmukaista, että laajan sosiaaliturvaoikeuden syntymiseltä edellytetään jotain tiiviimpää yhteyttä kuin vaikka maassa lyhytaikaisesti turistina vierailua⁸. Koska kuitenkin sosiaaliturvajärjestelmämme myös tavoittelee viime kädessä oikeuksien ja velvollisuuksien tasapainoa, ei sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen osallistuvien, Suomeen muutenkin toivottujen ihmisryhmien poissulkeminen sen ulkopuolelle myöskään ole ongelmatonta.

Tässä tutkielmassa tarkastellaan erästä Suomea koskevan kansainvälisen muuttoliikkeen muuttuneiden tendenssien kanssa korreloivaa, tärkeää viimeaikaista oikeudellista muutosta. Kyse on muutoksesta, jonka myötä sosiaaliturvaoikeuden alkamista maahanmuuton tilanteessa säännelty

⁴ Työperäisen maahanmuuton rooli osana huoltosuhdeongelmaan esitettyä ratkaisua on korostunut viime vuosina erityisesti Juha Sipilän hallitusohjelmasta alkaen, vaikka on ollut toki esillä myös aiemmin. Ks. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma (Valtioneuvoston kanslia 2015) ja tätä ennen esim. Maahanmuuton tulevaisuus 2020 - työryhmän ehdotus, s. 9 – 10. Sipilän hallitus aloitti esimerkiksi Marinin hallituksen laajentaman ns. Talent Boost -toimenpideohjelman kansainvälisten erityisosaaajien houkuttelemiseksi. Jos kuitenkin alkujaan ohjelman tarkoituksena oli houkutella vain erityisosaaajia, Marinin hallitus on laajentanut ohjelman koskemaan laajemmin työperäistä maahanmuuttoa. Ks. Työ- ja elinkeinoministeriö: Talent Boost -toimenpideohjelma. Lisäksi työperäisen maahanmuuton kytkemiseksi entistä vahvemmin muun muassa työllisyyspolitiikkaan työperusteisen maahanmuuton hallinto siirrettiin sisäministeriöltä työ- ja elinkeinoministeriön alaisuuteen 2020.

⁵ Esimerkiksi vuonna 2015 EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta saapuneista, sosiaaliturvaan kuulumista hakeneista henkilöistä yhteensä vain 56 925 henkilöä oli saapunut työntekijänä Suomeen, 97 297 muulla perusteella kuin työn perusteella (ns. ei-taloudellisesti aktiiviset henkilöt) ja yhteensä 20 362 henkilöä oli saapunut Suomeen pakolaisena. Vertailun vuoksi mainittakoon, että samana tarkasteltuna vuonna 2015 esimerkiksi EU-lainsäädäntöä soveltavista maista Suomessa sosiaaliturvaan kuulumista haki 7966 työntekijää ja 12 541 ei-taloudellisesti aktiivista henkilöä. Kyseiset tilastotiedot sosiaaliturvaan kuulumista hakeneista henkilöistä on saatu Kansaneläkelaitoksen tilastopalvelulta pyynnöstä 25.6.2020. Taulukko sisältää käytännössä samat tiedot, mutta hieman eri vuosilta, joihin on viitattu myös asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain esitöissä, ks. HE 188/2018 vp., s. 13-14.

⁶ Ks. esim. Päivinen 2017, s. 13. Joidenkin arvioiden mukaan vain 5-10 % ulkomaalaisten nettomuutosta olisi luonteeltaan pysyvää, ks. esim. Tuomaala ja Torvi 2008, s. 20.

⁷ Asa – Muurinen 2010, s. 54.

⁸ Ks. HE 309/1993., s. 72.

oma, vuodesta 1994 alkaen voimassa ollut laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta 1573/1993 (ns. soveltamisalalaki) kumoutui 1.4.2019 uuden vastaavan asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa annetun lain 16/2019 (ns. vakuuttamislaki⁹) tultua voimaan. Soveltamisalalaissa ja tämän korvanneessa vakuuttamislaisissa säädetään niistä edellytyksistä, joilla Suomeen saapuvalla tai Suomesta pois lähtevällä henkilöllä on oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa. Käytännössä kyseisiin lakeihin omaksutut säännökset ilmentävät siten osaltaan lainsäätäjän kantaa siihen, minkälaista yhteyttä Suomeen on kulloinkin pidetty riittävänä sosiaaliturvaoikeuden syntymiselle. Vuoden 1994 soveltamisalalaissa korostui tältä osin periaate siitä, että Suomeen muutettaessa oikeus lain soveltamisalassa olleiden etuuskien mukaisiin sosiaaliturvaetuuksiin avautui henkilölle, jonka katsottiin muuttavan Suomeen *vakinaisesti asumaan*. Vakuuttamislain sääntelyssä tämä lähtökohta on kyllä yhä läsnä, mutta kokonaisuutena lakiin on omaksuttu hieman toisenlainen, viimeaikaisia muuttoliikkeen tendenssejä kuvastava lähestymistapa. Vakuuttamislain taustalla vaikuttaa nimittäin ajatus ”*mobiilista sosiaaliturvasta*”, eli sellaisesta ketterästä ja selkeästä sääntelystä, joka kykenisi vakinaisten muuttojen ohella huomioimaan myös luonteeltaan tilapäiset ja lyhytaikaiset maahanmuuton tilanteet¹⁰.

Tutkielman tutkimustehtävänä on tarkastella muutosta, joka vakinaisen asumisen käsitteen roolissa on tapahtunut siirryttäessä soveltamisalalain järjestelmästä toisenlaiselle peruslogiikalle pohjaavan vakuuttamislain aikakauteen. Vakinaisen Suomessa asuminen on ollut sosiaaliturvamme alusta alkaen peruskriteeri asumisperusteisten etuuskien saamiselle. Vakuuttamislain ja sen mukaisen mobiiliin sosiaaliturvan kantavan ajatuksen myötä asumisen vakinaisuus ei kuitenkaan nykyisin saa enää aivan entisenluonteista painoarvoa arvioitaessa Suomeen muuttavan henkilön oikeutta asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin. Työssä tarkastellaan aihetta kahden tutkimustehtävää konkretisoivan tutkimuskysymyksen kautta. Näistä ensimmäinen ja pääasiallinen on: *Mikä rooli asumisen vakinaisuutta koskevalla arvioinnilla oli soveltamisalalain järjestelmässä ja mikä tämä rooli on vakuuttamislain järjestelmässä?* Tutkielman lähtöoletuksena on, että jonkinlainen oikeudellinen muutos on soveltamisalalain voimaantulon ja vakuuttamislain säätämisen välillä tapahtunut. Tarkoituksena on asumisen vakinaisuuden käsitteellistä kehitystä tarkasteltaessa arvioida

⁹ Termi ”vakuuttamislaki” on Kansaneläkelaitoksen sisäisesti kyseisestä laista käyttämä epävirallinen ilmaus, eikä se siten ole lain virallinen lyhenne. Ks. Kansaneläkelaitos 2021, s. 1. Tässä tutkielmassa on kuitenkin päädytty käyttämään kyseistä lyhennettä siitä käytännöllisestä syystä, että ilmaukset ”vakuuttamislaki” ja ”soveltamisalalaki” on huomattavasti helpompi erottaa toisistaan kuin lakien varsinaiset nimitykset.

¹⁰ Ks. esim. vakuuttamislakia valmistelleen työryhmän asettamispäätös, Sosiaali- ja terveysministeriö 2017.

sekä itse käsitteen määritelmällistä kehitystä että asumisen vakinaisuutta koskevan arvioinnin roolia yleisemmin sosiaaliturvaoikeuden alkamista koskevassa harkinnassa.

Tutkielman toinen, ensimmäistä täydentävä ja sitä seuraava tutkimuskysymys puolestaan pureutuu mahdollisen oikeudellisen muutoksen syihin kysymällä: *Minkälaisia pääasiallisia oikeudellisia ja yhteiskunnallisia syitä on tunnistettavissa tutkielmassa mahdollisesti havaittavien oikeudellisten muutosten taustalta?* Tämä toinen tutkimuskysymys johdattaa tutkielman kiintopisteen ennen muuta lainsäätäjän tavoitteisiin tarkastellun oikeudellisen kehityksen taustalla. Tästä syystä tutkielmassa painotetaan oikeudellisena lähdemateriaalina lain esitöitä pikemminkin kuin esimerkiksi oikeuskäytäntöä. Lainsäätäjän tavoitteenasettelun ohella toinen tutkimuskysymys kiinnittää osaltaan huomion myös siihen, ettei kaikissa havaittavissa muutoksissa välttämättä ole pohjimmiltaan ylipäänsä kyse kansallisen lainsäätäjän liikkumavaransa puitteissa tekemistä valinnoista, vaan seikoista, joiden osalta kansallisen lainsäätäjän kädet päinvastoin ovat sidotut. Viitataan tällä erityisesti EU-oikeuden vaikutuksiin rajat ylittävän sosiaaliturvan alueella.

Työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseen Unionin alueella tähtäävä EU:n sosiaaliturvan koordinoitunormisto edellyttää, että tiettyjen henkilöryhmien osalta oikeus tiettyyn osaan asumisperusteista sosiaaliturvaa määritetään Suomen sosiaaliturvalainsäädännön mukaan siitakin huolimatta, ettei tämä henkilö asuisi Suomessa vakinaisesti¹¹. EU-oikeus toisin sanoen syrjäyttää tietyiltä osin kansallisen lainsäädäntömme sisältämän asumisedellytyksen. EU:n koordinaatiosääntelyn kattamien henkilöryhmien kirjo on vuosien saatossa tasaisesti laajentunut, mikä on nakertanut kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraa yhä kapeammaksi ja on asettanut samalla haasteen sosiaaliturvajärjestelmämme asumisperusteiselle peruslogiikalle. EU-lähtöisen sosiaaliturvan koordinaatunormiston vaikutuksista kansalliseen sosiaaliturvanormistoomme on keskusteltu 1990-luvulta alkaen, eikä keskustelu varmasti tule laantumaan myöskään tulevaisuudessa¹².

Miksi sitten ylipäänsä tutkia sosiaaliturvan kohdentamista rajat ylittävissä tilanteissa? Näkisin, että useastakin syystä. Ensinnäkin aiheeseen kiteytyy paljon hyvinvointivaltion tulevaisuuden ja sosiaalioikeuden murroksen suuriin kysymyksiin liittyvää ydinproblematiikkaa. Kuten tutkielmassa myöhemmin nähdään, uuden vakuuttamislain sisältämä sääntely edustaa tapaa, jolla kansallinen lainsäätäjä on pyrkinyt päivittämään kansallista sääntelyä yhteiskunnan muutoksen ja kansainvälisten

¹¹ Kyse on erityisesti asetuksesta 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksesta 987/2009.

¹² Ks. esim. Sakslin 1995 tai Timonen 1999. Viimeaikaisesta tutkimuksesta ks. esim. Kotkas 2016 tai Kotkas 2017.

vaikutteiden johdosta ilman, että samalla uudistumisen tarve merkitsisi, että aiempi järjestelmä tulisi hylätä juuriaan myöten. Vakuuttamislaki edustaa siten eräänlaista käärmeen tavoin ikään kuin nahkansa luomalla päivittynyttä sääntelyä. Toiseksi sosiaaliturvan kohdentaminen on myös kansallisesta näkökulmasta ajan hermoilla oleva aihe, sillä koko sosiaaliturvajärjestelmämme on parhaillaan kokonaisuudistuksen alla¹³. Vakuuttamislain valmistelussa onkin tavoiteltu pitkälti samojen arvojen ja näkökohtien edistämistä, jotka ovat nousemassa esiin myös laajemman sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä¹⁴. Kolmantena seikkana voidaan vielä mainita se, että aihe kytkeytyy erottamattomasti myös toiseen tämän hetken kuumaan perunaan, nimittäin kysymyksiin maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista ja sosiaalipolitiikan käytettävissä olevista keinoista näiden vaikutusten hallitsemisessa¹⁵. Vakuuttamislakiin on tehty tiettyjä työperusteisen maahanmuuton edistämiseen arvovalintoja, jotka kuvastavat maahanmuuttoon liittyvää laajempaa yhteiskunnallista tämän hetken tavoitetilaa. Neljättä eli seuraavaa seikkaa tulisi kenties jopa korostaa aiempien kolmen ylitse. Sosiaaliturvaan liittyvä oikeudellinen sääntely muuttuu tiheään, koska tällä sääntelyllä on tiivis yhteys kulloinkin vallitsevaan sosiaalipoliittiseen ilmapiiriin¹⁶. Sosiaalioikeudellinen normisto on luonteeltaan lisäksi hyvinkin teknistä ja vaikeaselkoista. Kenties osin näistä vaikeaselkoisuutta lisäävistä piirteistä johtuen sosiaalioikeus ei oikeudenalana ole oikeustieteellisen tutkimuksen suoranainen lempilapsi. Tutkimusta aihealueelta on siten saatavissa suhteellisen vähän, mikä on valitettavaa erityisesti siihen nähden, miten keskeisen yhteiskunnan kulmakiven sosiaalioikeudellinen sääntely muodostaa¹⁷. Sosiaaliturvan kohdentamista tulisi siten viimeisenä seikkana tutkia ennen muuta siksi, että sosiaalioikeuden haastavalle mutta aina ajankohtaiselle alueelle tarvitaan juridista asiantuntijaosaamista nyt ja vastaisuudessa.

¹³ Hanke on käynnistynyt vuonna 2020. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Sosiaaliturvauudistus. Hanketiedot.

¹⁴ Sosiaaliturvauudistuksella tavoitellaan muun muassa aiempaa selkeämpää ja toimivampaa järjestelmää, joka tukisi työllisyyttä sekä säilyttäisi tasapainon yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien välillä. Ks. Valtioneuvoston esitys 20.10.2020: Sosiaaliturvauudistus.

¹⁵ Vakuuttamislaki valmisteltiin osana laajempaa asumisperusteisen sosiaaliturvan uudistamista koskenutta osahanketta, joka käsitti kohdentamislainsäädännön uudistamisen ohella kokonaisuudet, joissa selvitettiin maahanmuuton taloudellisia vaikutuksia sekä edellytyksiä turvapaikan saaneiden kotoutumisjärjestelmän luomiselle. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö. Palvelut asiakaslähtöisiksi. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Vakuuttamislaille oli siten jo lain valmisteluvaiheessa erottamaton yhteys laajempaan maahanmuuton yhteiskunnallisten kustannusten ja kotoutumispolitiikan arviointiin.

¹⁶ Ks. tästä esim. Tuori – Kotkas 2016, s. 8–10.

¹⁷ Tuori onkin kutsunut ”sosiaalioikeuden paradoksiksi” juuri sitä, että sosiaalioikeus on käytännössä erittäin tärkeä oikeudenala, mutta tästä huolimatta oikeustieteellinen tutkimus ei ole ollut aiheesta kovinkaan kiinnostunut (Tuori 1997, s.171). Tuori kirjoitti tästä paradoksista vuonna 1997, mutta tilanne ei tähän päivään mennessä ole kovinkaan merkittävästi muuttunut. Sosiaalioikeuden tutkijat ovat yhä verrattain harvassa.

1.2. Tutkielman rajaukset, näkökulma ja metodi

Tutkielman tavoitteet ja tutkimusasetelma ovat aiheuttaneet työssä tarkasteltuun aihepiiriin tiettyjä orgaanisia rajoituksia. Ensinnäkin tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan ainoastaan sosiaaliturvaoikeuden alkamista maahanmuuton tilanteessa. Tällä rajoituksella tutkielman käsittelemästä alueesta leikkautuu tyystin pois kansainvälisten sosiaaliturvatilanteiden keskeinen kääntöpuoli eli kysymys siitä, milloin oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan *lakkaa* maasta pois muutettaessa (tai muussa tapauksessa). Tämä raja on muodoutunut tutkielmaan siitä syystä, että työssä tarkastellaan sosiaaliturvan kohdentamiseen liittyviä kysymyksiä erityisesti suhteessa maahanmuuton kysymyksiin laajemmin. Tästä syystä kyseinen raja on tuntunut tutkielmassa luonteelta.

Toinen tutkielmaan toteutunut raja koskee tutkielman tarkastelun piirissä olevaa henkilöryhmää. Tutkielmasta on käytännössä täysin rajattu pois ensinnäkin sellaiset kolmannesta maasta saapuvat kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat jonkin sosiaaliturvasopimuksen tai assosiaatiosopimuksen soveltamisalassa. Raja johtuu ensinnäkin siitä, että tutkielmassa syvennytään tarkastelemaan sosiaaliturvaoikeuden alkamista niiden henkilöiden osalta, joiden suhteen lainsäätäjällä on liikkumavaraa. Sosiaaliturva- ja assosiaatiosopimusten säännökset puolestaan syrjäyttävät EU-oikeuden tavoin kansallisen normiston. Toiseksi raja johtuu myös siitä, että sosiaaliturva- ja assosiaatiosopimukset koskevat yksittäisiä kolmansia maita. Tutkielmassa ei olla kiinnostuneita tällaisesta maakohtaisesta erityisnormistosta vaan siitä soveltamisalalain ja vakuuttamislain sääntelystä, joka koskee yleisesti tutkielmassa tarkastellun kansallisen sääntelyn piirissä olevia tilanteita. Tutkielmassa tarkasteltua henkilöpiiriä rajoittaa osaltaan myös se, että työssä tarkastellaan sosiaaliturvaoikeuden määräytymistä Suomessa asumisen perusteella. Tämä tarkoittaa, että käytännössä tutkielmassa pääasiallinen mielenkiinto suuntautuu kolmansista maista Suomeen saapuviin kolmannen maan kansalaisiin, sillä ennen muuta tämän henkilöryhmän osalta kansallisella lainsäätäjällä on ollut eniten liikkumavaraa, minkä ohella juuri tältä henkilöryhmältä on voitu edellyttää Suomessa asumista edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden alkamiselle¹⁸.

Kolmas tutkielman raja liittyy osin edelliseen. Tutkielmassa tarkastellaan tietynlaisena vastaparina asumisen perusteella määräytyvälle sosiaaliturvaoikeudelle Suomeen työntekijöinä muuttavien henkilöiden asemassa tapahtunutta kehitystä. Myös Suomeen opiskelijoina muuttavien henkilöiden

¹⁸ Tutkielmassa kuitenkin nähdään, että vuosien saatossa lainsäätäjän liikkumavara on erityisesti EU-oikeuden vaikutuksesta tämänkin henkilöryhmän osalta kaventunut, eikä lopulta kaikilta kyseiseen ryhmään kuuluvilta henkilöiltä myöskään ole voitu edellyttää vakinaista Suomessa asumista edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden alkamiselle.

asemaan kiinnitetään työssä huomiota, sillä opiskelijoiden asemassa tapahtuneet muutokset kytkeytyvät olennaisesti myös asumisedellytyksen käsitteellisiin muutoksiin. Suomeen yrittäjinä muuttavia henkilöitä koskeva kehityskulku on myötäillyt työntekijöiden asemassa tapahtuneita muutoksia. Yrittäjät on kuitenkin rajattu työn tarkastelun piiristä pitkälti pois siksi, ettei heitä koskeva tarkastelu juurikaan toisi lisäarvoa tutkielman pääasialliselle tavoitteelle tutkia asumisedellytyksessä tapahtunutta kehitystä.

Neljäs tutkielmaan aiheutunut rajausta koskee niitä normikerrostumia, joihin tutkielmassa syvennyttään. Tutkielmassa tarkastellaan kotimaisessa sääntelyssä toteutettuja muutoksia sekä tietyiltä osin EU-lähtöisen normiston roolia näiden muutosten toteuttamisessa. Kotimaisen sosiaaliturvaa koskevan sääntelyn taustalla vaikuttavat toki myös kansainväliset ihmisoikeussopimukset, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (ns. TSS-sopimus, SopS 6/1976) ja Euroopan neuvoston Euroopan sosiaalinen peruskirja (uudistettu, SOspS 78-80/2002)¹⁹. Nämä ihmisoikeussopimukset asettavat tiettyjä vähimmäisedellytyksiä maassa asuvien yksilöiden kohtelulle, vaikkakin pääasiallisesti sosiaaliturvan sisältöä koskevat perusratkaisut ovat Suomen kansallisessa määräysvallassa²⁰. Näihin ei kuitenkaan tutkielman tavoitteita katsoen ole tässä työssä aihetta pureutua syvällisemmin. Tutkielmassa tarkastellaan myös EU:n sosiaaliturvan koordinaatiosääntelyä ainoastaan siinä laajuudessa kuin se on tarpeen kansallisen kohdentamissääntelymme sisältämän vakinaisen asumisen käsitteen kehityksen ymmärtämisessä. Tästä syystä tutkielmassa ei tavoitella tämän koordinaatiosääntelyn tyhjentävää kuvaamista tai kaikkien sen vaikutusten esiin nostamista.

Edelliseen rajaukseen liittyen lienee perusteltua myös tarkentaa, että tutkielmassa tarkastellaan nimenomaisesti kansalliseen lainsäädäntöömme sisältyvää edellytystä vakinaisesta Suomessa asumisesta. Tiettyjen muuttajien osalta asumisen vakinaisuutta ei Suomessa kuitenkaan arvioida tämän kansallisen asumisedellytyksen perusteella vaan EU-asetus 883/2004:n ja EU-asetus 987/2009:n sisältämän asumiskäsitteen pohjalta. Tätä EU-oikeudellista asumisen määritelmää ainoastaan sivutaan tutkielmassa ohimennen siitä johtuen, etteivät tutkielman tavoitteet liity sen tarkastelemiseen.

¹⁹ Ks. näistä laajemmin Tuovinen 2017. Kansainvälisiä instrumentteja on laajemminkin, mutta TSS-sopimus ja Euroopan sosiaalinen peruskirja ovat näistä keskeisimmät. Tuovinen 2017, s. 31. Ks. myös Tuori 2005 (päivitetty 6.10.2010), otsikko ”TSS-oikeussopimukset”.

²⁰ Ks. Hannikainen 2014, s. 118.

Vielä pari sanaa tutkielmaan omaksutusta näkökulmasta ja tutkielman laajemmasta oikeustieteellisestä asemoinnista. Tutkielma sijoittuu aiheensa puolesta sosiaalioikeuden piiriin, lähelle oikeudenalan leikkauskohtaa ulkomaalaisoikeuden kanssa. Sosiaalioikeudella on läheisin yhteys vakiintuneista oikeudenaloista hallinto-oikeuteen, vaikkakin tietyissä suhteissa hallinto-oikeudellisen yleisnormiston soveltaminen alalle on haastavaa²¹. Sosiaalioikeudellisella sääntelyllä on kuitenkin tiettyjä ominaispiirteitään, mukaan lukien se, että oikeus on sosiaalioikeuden alueella erityisen vahvassa välineellisessä yhteydessä sosiaalipolitiikkaan²². Tuori ja Kotkas ovat eritelleet kolme eri tason näkökulmaa sosiaalioikeuteen – kokonaisyhteiskunnallisen, organisaatiokeskeisen sekä yksilö-/perhelähtöisen näkökulman²³. Näistä tutkielma edustaa vahvasti kokonaisyhteiskunnallista näkökulmaa aiheeseensa. Tästä johtuen tutkielmassa eritelläänkin sosiaalioikeutta Tuorin ja Kotkaksen kuvaamalla tavalla välineenä sosiaalipoliittisten ohjelmien toteuttamiseksi, jolloin sosiaalioikeutta tarkastellaan koko yhteiskuntaa, sen tilaa ja kehitystä koskevia tavoitteita vasten²⁴. Tämän kokonaisyhteiskunnallisen näkökulman vuoksi tutkielmassa huomio kiinnittyy vahvasti julkisen vallan yleiseen toimintaan ja sen toimintatapoihin²⁵, mikä palauttaakin tutkielman sellaisten hallinto-oikeuden perinteisten kysymyksenasetteluiden äärelle, kuten kysymyksiin hallinnon oikeudellisten puitteiden ja rajojen määrittelystä, julkisen vallan käytön pidikkeistä sekä viranomaisen ja yksityisen välisen oikeussuhteen erityispiirteistä²⁶. Tutkielmassa nämä kysymyksenasettelut nousevat esiin erityisesti tarkasteltaessa asumisen kriteerin määritelmällistä kehitystä sekä lainsäädäntöön toteutettuja menettelyllisiä muutoksia.

Metodologisesti tutkielma ei vaikuta sijoittuvan selkeästi mihinkään yleisimmistä menetelmällisistä lokeroista. Tutkielmassa lähestytään soveltamisalalain ja vakuuttamislain sääntelyä lainsäätäjän tavoitteista käsin, asemoimalla tätä sääntelyä laajempaan yhteiskunnalliseen, historialliseen ja sosiaalipoliittiseen asiayhteyteensä. Vaikuttaisi siten siltä, ettei pelkkä perinteinen lainopillinen tutkimusmenetelmä ole riittävä tutkielman tavoitteiden saavuttamiseen huolimatta siitä, että tutkielmassa keskitytäänkin yksittäiseen lainsäädännön sisältämään käsitteeseen, sen merkityssisältöön ja kehitykseen. Oikeustieteellisessä tutkimuksessa hyödynnetyt tutkimusmenetelmät voidaan jakaa oikeuden normijärjestelmään nähden ns. ”sisäistä” näkökulmaa edustavaan lainoppiin sekä ns. ulkoista näkökulmaa edustaviin menetelmiin, jotka lainaavat metodologiansa

²¹ Tuori – Kotkas 2016, s. 4.

²² Mt., s. 8. Ks. myös Tuori 1997, s. 179.

²³ Mt., s. 9–10.

²⁴ Mt., s. 9–10.

²⁵ Ks. Arajärvi 2007, s. 486.

²⁶ Mäenpää 1998, s. 1133.

yhteiskuntatieteiden puolelta²⁷. Sisäistä näkökulmaa edustava lainoppi on oikeustieteen oma, normatiivinen lähestymistapa, joka tulkitsee ja systematisoi voimassaolevaa oikeudellista normistoa²⁸. Ulkoista näkökulmaa edustavat menetelmät puolestaan pyrkivät kukin omasta erityisestä näkökulmastaan käsin suhteuttamaan oikeutta laajemmin osaksi muuta yhteiskuntaa. Esimerkiksi oikeushistoriallinen lähestymistapa hahmottaa oikeutta ”ajan ja paikan kontekstissa²⁹”, jolloin oikeudellinen muutos ”kytketään muihin samanaikaisiin yhteiskunnallisen todellisuuden ja kulttuurin muutoksiin³⁰”.

Tutkielmassa siten sovelletaan lainopillista menetelmää siltä osin kuin tutkielmassa annetaan kuvaus voimassaolevasta oikeudesta ja selvitetään voimassaolevien oikeusnormien sisältöä³¹. Tätä tehdään erityisesti tutkielman neljännessä luvussa, jossa syvennyttään tarkastelemaan vakuuttamislakiin omaksuttuja normeja. Mikäli tutkielman tavoitteet rajoittuisivat tähän, olisi tutkielman tutkimustehtävä asetettu esimerkiksi muotoon ”Mitkä ovat sosiaaliturvaoikeuden alkamisen edellytykset vakuuttamislaissa Suomessa asumisen perusteella?”. Tutkielmassa kuitenkin on asetettu tutkimusongelma tätä laajemmin, painottaen lainsäätäjän näkökulmaa ja kysymystä siitä, miksi tietyt valinnat on lakiin omaksuttu ja mitä näillä valinnoilla on laajassa mittakaavassa tavoiteltu. Tällainen kokonaisyhteiskunnallinen oikeuden tarkastelu yhteiskunnan tilaa ja kehitystä koskevia tavoitteita vasten edellyttääkin selvästi lainopillisen lähestymistavan täydentämistä jonkinlaisella oikeushistoriallisella vivahteella³².

Oikeastaan tutkielma muistuttaa tutkimusasetelmansa puolesta jossain määrin erästä Toomas Kotkaksen artikkelia, jossa Kotkaksen tarkoituksena on selvittää, mihin laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin omavalvonnan lisääntyminen osana yksityisten sosiaalipalveluiden palveluntuottajien valvontaa liittyy³³. Kotkas perustelee itse tutkimuksensa hyödyntävän oikeushistoriallista näkökulmaa aiheeseensa, sillä huolimatta siitä, että analyysin kohteena on tuore oikeudellinen ilmiö, kirjoituksen tavoitteena on oikeushistoriallisen näkökulman mukaisesti analysoida ja ymmärtää oikeudellista muutosta ja asettaa tutkittu ilmiö laajempaan yhteiskunnalliseen

²⁷ Ks. esim. Tuori 2007, s. 19–21 tai Hirvonen 2011, s. 26.

²⁸ Aarnio 1997, 36–37. Aarnio käyttää tulkinnasta ja systematisoinnista lainopin ulottuvuuksina myös nimityksiä praktinen ja teoreettinen ulottuvuus.

²⁹ Hirvonen 2011, s. 28.

³⁰ Kekkonen 2013, s. 20.

³¹ Ks. Hirvonen 2011, s. 25.

³² Esimerkiksi Marlon Moilanen on huomauttanut, että itse lainopillista lähestymistapaa voisi olla perusteltua uudistaa sosiaalioikeudessa herkemmäksi valtasuhteille (Moilanen 2020).

³³ Kotkas 2013.

ja kulttuuriseen kontekstiinsa³⁴. Kenties siten tässäkin tutkielmassa voidaan katsoa, että lainopillisen menetelmän ohella työssä hyödynnetään eräänlaista oikeushistoriallista lähestymistapaa, jossa tarkastellaan oikeushistoriallisin menetelmin voimassaolevaan sääntelyyn johtanutta laajempaa yhteiskunnallista ja sosiaalipoliittista kehitystä.

Tutkielma etenee pääpiirteittäin seuraavasti: alun aihepiiriä taustoittavan, kaksijakoisen luvun jälkeen tarkastelu siirtyy tutkielman kronologisesti etenevään, oikeushistoriallista vipuvoimaa sisältävään lainopilliseen osuuteen. Taustoittavassa luvussa tarkoituksena on yhtäältä avata asumisperusteisen sosiaaliturvan perustavanlaatuista roolia osana sosiaaliturvajärjestelmäämme, niin historiallisesti kuin oikeudellisestikin. Toisaalta taustoittavassa luvussa kuitenkin myös esitetään lyhyt katsaus kansainvälisen sosiaaliturvan problematiikkaan, joka asemoi merkittäväällä tavalla koko tutkielman ydinaihetta. Kaksijakaisuus on nähdäkseni tälle luvulle väistämätöntä johtuen siitä, että molemmat erilliset aihealueet on tarpeen esitellä, ennen kuin tutkielmassa on mahdollista siirtyä kolmannesta luvusta alkavaan tutkielman ydinproblematiikkaan. Tutkielman kolmannessa luvussa siirrytään tarkastelemaan kenties mielenkiintoisinta ja tärkeintä työn osuutta, vuonna 1994 voimaan Suomen ETA-jäsenyyden kanssa samanaikaisesti astunutta ns. soveltamisalalakia sekä tähän lakiin ensi kertaa historiassamme omaksuttua yhtenäistä asumisen määritelmää. Koska kyseinen luku on tutkielman tärkein, on sille myös annettu sivumäärällisesti työssä paljon tilaa. Luvussa nähdään, että lakiin omaksuttu asumisen käsite joutui lähes välittömästi lain voimaan tultua vaikeuksiin, joita aiheutti itse käsitteen ylimalkaisuus ja muut lainsäädäntömme tälle rinnakkaiset asumisen käsitteet sekä lopulta myös painoarvoltaan alati kasvanut EU-lähtöinen sosiaaliturvan koordinointisääntely. Soveltamisalalaki oli voimassa lähes 25 vuotta, minä aikana yhteiskunta ja maailma sen ympärillä muuttuivat kiivaalla tahdilla. Luvussa 4 siirrymme tarkastelemaan vielä lyhyesti, miten soveltamisalalain lopulta 1.4.2019 korvanneeseen vakuuttamislakiin omaksuttu asumisen käsite yhtäältä pitää kiinni järjestelmämme peruslogiikasta, mutta toisaalta myös kurottaa rohkeasti kohti tulevaisuutta ja uudenlaista mobiilia, vuorovaikutuksellista maailmaa.

³⁴ Kotkas 2013, s. 720–721. Ks. myös Kekkonen 2013.

2. Asumisperusteinen sosiaaliturva ja rajat ylittävä muuttoliike

2.1. Asumisperusteisen sosiaaliturvan historialliset ja normatiiviset peruskivet

2.1.1. Koko väestöä koskevan sosiaaliturvan sekä hyvinvointivaltiokehityksen lyhyt historia Suomessa

Nykyaikaisen, koko väestölle kuuluvan asumisperusteisen perusturvan luominen on Suomessa ollut kaikkea muuta kuin virtaviivainen, yksimielinen ja systemaattinen prosessi. Pitkälti jokaisen merkittävä sosiaaliavustuksen ja sosiaalivakuutuksen piiriin lukeutuvan sosiaaliturvauudistuksen aikaansaamista on Suomessa edeltänyt poliittisten vastakkainasetteluiden leimaama kivuliaan kitkainen prosessi, jossa vastakkain ajautuivat yleisimmin maaseudun väestö ja teollisuusväki tai toisinaan myös yhtäältä kansanvakuutustyyppistä, virastolähtöistä lähestymistapaa puoltaneet tahot ja toisaalta työväenkassoja edustaneet tahot.³⁵ Nämä vastakkainasettelut ovat osaltaan vaikuttaneet siihen, että kansainvälisessä vertailussa Suomen sosiaaliturvajärjestelmän perusta on muotoutunut huomattavan myöhään³⁶. Useat kirjoittajat ovat lisäksi katsoneet lopulta aikaansaadun ns. ”Suomen mallin” poikkeavan kokonaisuutena esimerkiksi muiden Pohjoismaiden järjestelmistä siitäkin huolimatta, että Suomessa uudistuksia on toteutettu pitkälti muiden Pohjoismaiden esimerkkiä seuraten³⁷. Suomessa nykyaikaista sosiaaliturvajärjestelmää onkin rakennettu pala palalta, hitain mutta suurin harppauksin, mistä syystä nykyäänkin järjestelmä muodostaa kokonaisuutena suoranaisen himmelin, jossa sosiaaliturvan eri osakokonaisuudet ovat useiden erillisten toimijoiden hallinnassa.

Asumisperusteinen logiikka, johon Tuori ja Kotkas viittaavat itse käsitteellä *asumisperiaate*, on kuitenkin ollut läsnä järjestelmässämme siitä asti, kun nykyaikaista, pohjoismaiseen hyvinvointivaltiomalliin tiiviisti liittyvää universaalialia sosiaaliturvajärjestelmää on vähitellen etenkin toisen maailmansodan jälkeen ryhdytty rakentamaan³⁸. Siten esimerkiksi vuonna 1964 voimaan

³⁵ Ks. esim. Urponen 1994, s. 198 tai Kettunen 2019, s. 226.

³⁶ Tästä johtuen Suomessa kansainväliset esimerkit saivat myös erityisen keskeisen aseman uudistusten toteuttamisessa (Kettunen 2019, s. 232). Kettunen on huomauttanut, että sen ohella, että Ruotsia pidettiin Suomessa toisen maailmansodan jälkeen modernisaation mallimaana, myös ajatus Suomesta osana yhteistä ”Nordenia” vaikutti olennaisesti Suomessa toteutettuihin ratkaisuihin (Kettunen 2019, s. 233).

³⁷ Ks. esim. Kettunen 2019 tai Koponen – Saaritsa 2019. Tähän ns. Suomen malliin kuuluvat Koposen ja Saaritsan kiteytyksen mukaan tasa-arvo ja luottamus, tai laajemmin ”sosiaalinen pääoma”, valtion ja metsäteollisuuden vahvat roolit, innovatiivisuus sekä maantieteellinen asema idän ja lännen välissä (Koponen – Saaritsa 2019, s.363). Esimerkiksi Mokyr 2006 on kuitenkin argumentoinut, ettei Suomen mallissa olisi ollut lopulta mitään ainutlaatuista vaan kehitys seurasi Suomessa samoja linjoja kuin muissakin Pohjoismaissa ja läntisissä teollisuusvaltioissa (Mokyr 2006).

³⁸ Ks. Tuori – Kotkas 2016, s. 352. Asumisperiaatteen ohella sosiaaliturvajärjestelmämme kokonaisuudesta on löydettävissä myös työskentelyperiaatteelle ja oleskeluperiaatteelle sekä valtion oikeudenkäyttöpiiriin kuulumisen periaatteille perustuvia kokonaisuuksia.

astuneen sairausvakuutuslain (364/1963) 1 §:n mukaan Suomessa *asuva* henkilö on vakuutettu sairauden varalta. Myös kansaneläkelain (347/56) 1 §:n mukaan Suomessa *asuva* 16 vuotta täyttänyt henkilö on vakuutettu vanhuuden ja työkyvyttömyyden varalta kyseisen lain mukaisesti. Samoin kunnallispalveluiden osalta oikeus kunnan järjestämiin sosiaali- ja terveystalveluihin on kytketty vuoden 1972 kansanterveyslaissa siihen, että henkilö on kunnan asukas. Kunnan asukkaalla on kyseisessä laissa tarkoitettu puolestaan henkilöä, jolla on kunnassa väestökirjalain (141/69) 9 §:n perusteella määräytyvä kotipaikka.

Sosiaaliturvan näkökulmasta toista maailmansotaa voidaan pitää Suomessa tärkeänä vedenjakajana, joka yhdisti poliittisesti jakautuneen kansan ja mahdollisti uudenlaisen, yhteisvastuulle perustuvan yhteiskunnallisen ajattelun leviämisen maassa³⁹. Tätä edeltävästi nuorena, vasta itsenäistyneessä ja raastavan sisällissodan rikki repineessä valtiossa yhtenäisten sosiaaliturvaratkaisujen aikaansaaminen oli ollut liki mahdotonta. Esimerkiksi sairausvakuutusta oli yritetty aikaansaada Suomessa jo 1920-luvulla, mutta lakialoite oli kaatunut kolmesti eduskunnassa ja se oli kohdannut useiden edustusryhmien kiihkeän vastustuksen⁴⁰. Voidaankin pitää jonkinlaisena pienenä ihmeenä, että Suomessa saatiin silti jo sotavuosia edeltävästi toteutettua kansaneläkejärjestelmä vuonna 1937⁴¹. Vaikka uudistus jäikin tosiasialliselta merkitykseltään riittämättömien eläketasojen ja sen alaan kuuluneen pienen henkilöpiirin vuoksi hyvin vaatimattomaksi, oli uudistuksella kuitenkin valtava periaatteellinen merkitys⁴². Kansaneläkejärjestelmän aikaansaamista voidaankin pitää Suomen nykyaikaisen sosiaaliturvan lähtölaukauksena⁴³. Se, että juuri kansaneläkejärjestelmä omaksuttiin Suomessa käyttöön ensimmäisenä sosiaalivakuutuksen osana kuvastaa myös osaltaan sitä, että Suomessa päätettiin pohjoismaisten esimerkkien mukaisesti omaksua näkemys siitä, että sosiaalivakuutuksen kohteena tulisi olla koko väestö tiettyjen ryhmien, esimerkiksi työväen sijaan⁴⁴. Vastaavanlaisena merkkipaaluna koko väestöä koskevien sosiaaliturvauudistusten saralla voidaan

³⁹ Ks. esim. Niemelä ym. 2007, s. 3.

⁴⁰ Ks. tästä 1920-luvun kehityksestä laajemmin esim. Niemelä 2004. Erityisen vahvasti 1920-luvun pakollista sairausvakuutusta vastusti Maalaisliitto, sillä maanviljelijät olisi jätetty uudistuksen ulkopuolelle (Urponen 1994, s. 198).

⁴¹ Saavutettu lopputulos oli tuolloinkin epätydyttävä kompromissiratkaisu, jota kritisoitiin kaikissa eduskuntaryhmissä (Myllymäki – Salomaa – Poikkeus 1997, s. 45–46). Ks. myös Louhelainen 1984, s. 73 – 74.

⁴² Niemelä – Salminen 2006, s. 10.

⁴³ Ks. Hiilamo ym. 2012, s. 9.

⁴⁴ Niemelä 1994, s.60. Ks. myös Niemelä 2004, s. 100. Valittu kansanvakuutuksen linja liittyy toki ennen muuta myös siihen, että Suomi oli tuolloin maatalousvaltainen maa, jossa asui valtava ryhmä köyhyydestä kärsiviä maanviljelijöitä (Myllymäki – Salomaa – Poikkeus 2004, s. 44).

pitää vuonna 1948 toteutettua lapsilisäjärjestelmää, sillä lapsilisään tulivat tällöin oikeutetuksi kaikki perheet⁴⁵.

Pekka Louhelainen on suomalaisen sosiaaliturvan muotoutumista tarkastelevassa tutkimuksessaan jakanut toista maailmansotaa seuranneen sosiaaliturvakehityksen useaan toisiaan seuranneeseen, kehityksen painopisteitä osuvasti havainnollistavaan ajanjaksoon. Louhelainen kutsuu toista maailmansotaa välittömästi seurannutta ajanjaksoa ”ihmiskeskeiseksi” siihen kytkeytyneen uudenlaisen yksilöiden ja perheiden hyvinvointiin sekä yhteiskunnan yhteisvastuulle perustuvan ajattelun vuoksi. Tätä ajanjaksoa seuraavat Louhelaisen jaottelussa ”vanhusten ja sairaiden perustarpeiden tyydyttämisen kausi” (vuodet 1956 - 1960), ”jokamiehen sosiaaliturvan synnyn” kausi (1961 - 1971) sekä ”työvoimapolitiittisen sosiaaliturvan ja kansanvakuutuksen kehittämisen vuodet” (1972 -).⁴⁶ Louhelaisen suuntaa antava 1900-luvun jälkipuoliskon kehityksen analyttisiin paloihin jaottelu tuo esiin hyvin historiallisen kehityksen, jossa Suomen nykyaikaista sosiaaliturvaa rakennettiin tiiviissä yhteydessä yleisempään yhteiskunnassa nopeasti tapahtuneeseen rakennemuutokseen, jonka myötä Suomi muuttui muutamassa kymmenessä vuodessa vahvasti maaseutuvaltaisesta, moraaliskonservatiivisesta hyvinvoinnin takapajulasta teollistuneeksi ja tasa-arvoiseksi palveluyhteiskunnaksi. Jos esimerkiksi vielä vuonna 1930 maa- ja metsätalouden elinkeinoaloilla työskenteli 70 % Suomen väestöstä, vuoteen 1960 mennessä vastaava luku oli enää 35 % ja vuoteen 1980 mennessä enää 13 %⁴⁷.

Sosiaalivakuutuksen näkökulmasta merkittävimmät kehitysharppaukset toteutettiin 1930-luvun kansaneläkeuudistuksen jälkeen 1950- ja 1960-luvuilla. Näissäkin uudistuksissa oli läsnä vahvasti vastakkainasettelu maaseudun ja teollisuuden työntekijöiden välillä. Esimerkiksi vuoden 1956 kansaneläkeuudistusta pidettiin eräänlaisena maaseudun väestön voittona, kun uudistuksen myötä eläkkeestä poistui ansiosidonnaisuus ja kansaneläke muuttui tasaeläkkeeksi⁴⁸. Tämä puolestaan siivitti työeläkejärjestelmän aikaansaamista vuonna 1961, sillä kansaneläkkeiden tason ei tasaeläkeuudistuksen jälkeen katsottu enää tarjoavan työssäkäyville riittävää eläketurvaa⁴⁹.

⁴⁵ Ks. Niemelä – Salminen 2006, s.10-11. Lapsilisäjärjestelmä oli vuonna 1947 toteutettu ensin työntekijöiden perhepalkkajärjestelmänä, mutta uudistus ei tyydyttänyt sen ulkopuolelle jääneitä maatalouden työntekijöitä. Niinpä jo vuonna 1948 toteutettiin työnantajien rahoittamana yleinen lapsilisäjärjestelmä (Urponen 1994, s. 213).

⁴⁶ Louhelainen 1984, s. 76 – 99.

⁴⁷ Mt., s. 31.

⁴⁸ Uudistuksen myötä esimerkiksi maaseudun iäkkäät naiset saattoivat ensimmäistä kertaa saada käyttöönsä omia varoja (Niemelä ym. 2007, s. 4). Eläkekysymys oli erityisen politisoitunut kansaneläke- ja työeläkelinjoja kannattaneiden etutahojen välillä, missä keskeinen pelko oli eläkekustannusten epäoikeudenmukainen jakautuminen yhteiskunnassa. Juuri eläkeuudistus oli keskeinen esillä ollut kysymys sosiaaliturvan kehittämisessä 1960-lukua lähestyttäessä yhteiskunnan nopean rakennemuutoksen vuoksi (Louhelainen 1984, s.87).

⁴⁹ Ks. Niemelä – Salminen 2006, s. 13.

Maaseutu- ja teollisuusväestön välinen vastakkainasettelu nousi esiin myös vuoden 1960 työttömyysturvauudistuksen yhteydessä⁵⁰. Maaseutuväestön edustajat esittivät yleisen pakollisen työttömyysvakuutuksen käyttöönottoa, kun taas työnantajien edustajat katsoivat, että työttömyysturva tulisi kohdistaa ainoastaan teollisuusväestöön ja sen tulisi olla luonteeltaan vapaaehtoinen⁵¹. Kompromissiratkaisuna sovittiin, että ammattiliittojen hoitaman työttömyyskassajärjestelmän rinnalle rakennettaisiin työttömyyskorvausjärjestelmä, jolla hoidettaisiin maaseudun työttömyysongelmaa⁵².

Sosiaalivakuutuksen rakentamisen viimeisteli vuonna 1964 viimein eläkeuudistusten jälkeen voimaanastunut sairausvakuutusjärjestelmä, jonka valmistelua leimasivat tutut vastakkainasettelut ja kiistakapulat. Ennen uudistusta turvaa sairastumisen varalle olivat tarjonneet lähinnä työpaikkojen sairaskassat sekä julkinen sairaanhoito. Niinpä myös yleisen sairausvakuutuksen valmisteluprosessissa työnantajat olisivat tahtoneet perustaa järjestelmän edelleen sairaskassojen varaan siten, että niiden toimintaa laajennettaisiin ja vakuutus rajattaisiin vain vähäosaisimpien tukemiseen⁵³. Maaseudun edustustahot puolestaan kannattivat yleistä, koko väestöä koskenutta kansanvakuutusta. Lopulta koko kansaa koskettava ratkaisu voitti, mutta samalla sairaskassat säilyivät ja muuttuivat työpaikkojen omiksi, ainoastaan omista jäsenistään huolehtiviksi kassoiksi⁵⁴. 1960-luvun lopulle tultaessa sosiaaliturvan kehittämisen painopiste siirtyi palkansaajien ansiosidonnaisen sosiaaliturvan kehittämiseen sekä palkkatyötä tukeviin muihin sosiaaliturvauudistuksiin, mihin sisältyivät muun muassa lasten päivähoidon kehittäminen 1970-luvulle tultaessa naisten palkkatyön yleistyttyä⁵⁵.

Suomessa pohjoismainen hyvinvointivaltiomalli vakiintui lopullisesti 1960–1970 -luvuilla ja maan sosiaaliturva saavutti pohjoismaisen tason 1980-luvun loppua kohden, mihin mennessä muualla

⁵⁰ Suomessa oli aikaansaatu eräänlainen vapaaehtoinen työttömyysvakuutus jo vuonna 1917, mutta tämä oli merkinnyt lähinnä ammattiyhdistysten työttömyyskassojen toiminnan tehostamista ja tukemista verovaroin. Koska kuitenkin työttömyyskassoja oli Suomen itsenäistymisen aikoihin vain vähän, uudistuksen käytännön merkitys oli tuolloin jäänyt hyvin mitäänsanomattomaksi (Jaakkola 1994, s. 104-105).

⁵¹ Nieminen – Salminen 2006, s. 13.

⁵² Mt., s. 13. Niemelä ja Salminen ovat huomauttaneet, että tässä uudistuksessa sosiaaliturvan kehittäminen oli ensimmäistä kertaa kytketty taloudelliseen kasvuun ja yhteiskunnan rakennemuutoksen toteuttamiseen (Niemelä – Salminen 2006, s. 12 – 13). Tämän lähestymistavan taustalla voidaan nähdä vaikuttimena Pekka Kuusen talouspoliittinen ajattelu siitä, että talouskasvun tulisi olla yhteiskunnallisen kehittämisen keskiössä, mitä tavoitetta oikein rakennettuna sosiaaliturva ja terveydenhuolto edistävät. Kuusen teosta *60-luvun Sosiaalipolitiikka* pidetään yleisesti teoksena, joka antoi mallin suomalaisen hyvinvointivaltion rakentamiselle. Ks. Kettunen 2019, s. 241 ja Kuusi 1961.

⁵³ Urponen 1994, s. 237 – 238.

⁵⁴ Mt., s. 237 – 238.

⁵⁵ Niemelä – Salminen 2006, s. 13 – 15. Ks. naisten työssäkäynnin yleistymiseen liittyneistä sosiaalipoliittisista uudistuksista laajemmin esim. Satka 1994.

Euroopassa oli jo siirrytty hyvinvointivaltion kriisiä koskevaan keskusteluun⁵⁶. Hyvinvointivaltion kulta-aika jäi kuitenkin tunnetusti Suomessa hyvin lyhyeksi. 1990-luvun talouslaman siivittämänä myös Suomessa on siirrytty eräänlaisen laadullisesti uudenlaisen hyvinvointivaltion aikaan, mitä eri kirjoittajat ovat kutsuneet esimerkiksi hyvinvointivaltion ”alasajoksi”⁵⁷ tai ”kriisiksi”⁵⁸ taikka hieman maltillisemmin esimerkiksi ”jälkiekspansiiviseksi”⁵⁹ hyvinvointivaltioksi. Käytetystä nimityksestä riippumatta ominaista tälle ajalle on, että työmarkkinoiden muutoksen, väestön ikääntymisen, talouden globalisaation ja julkishallinnon yleisen tehottomuuden kaltaisten haasteiden johdosta sosiaalipoliitikassa on ollut välttämätöntä toteuttaa erinäisiä muun muassa hyvinvointivaltion rahoituspohjaan, sosiaaliturvan käyttäjäpiirin laajuuteen ja hallinnon toiminnan tehostamiseen liittyviä korjausliikkeitä.

Käytännön esimerkkejä jo toteutetuista sosiaalipoliittisista korjausliikkeistä on runsain mitoin. Esimerkiksi eräänä merkittävänä kehityskulkua vastuuta on siirretty enenevässä määrin varsinaisilta julkishallinnon organisaatioilta tai niitä edustavilta viranhaltijoilta toisaalle. Organisaatioiden tasolla tämä ilmiö näyttäytyy ennen muuta ns. yksityistämisen prosesseissa, jotka Tuorin käyttämän erittelyn mukaan näkyvät hallinnossa ainakin kolmella tapaa: ensinnäkin julkisen hallinnon aiemmin hoitamia tehtäviä tuotetaan antamalla tehtävä yksityisen palveluntarjoajan hoidettavaksi, toiseksi yksityisoikeudellisia ohjauskeinoja käytetään julkisen ja yksityisen välisessä suhteessa ja kolmanneksi uusia ohjaus- ja valvontamekanismeja käytetään julkisen hallinnon sisällä⁶⁰. Yksilöiden tasolla puolestaan vastaava ilmiö on havaittavissa esimerkiksi työvoimapolitiikassa aktiivisen kansalaisen mallin korostamisena eli ns. ”aktivointiparadigmana”⁶¹ sekä yleisemmin sopimuksellisuuden elementtien lisääntymisessä sosiaalioikeuden alalla⁶². Toisena merkittävänä trendinä sosiaaliturvan käyttäjäpiirin laajuuteen on pyritty vaikuttamaan toimenpiteillä, joiden tavoitteena on estää sosiaaliturvaan turvautumisen pitkittyminen niissä elämäntilanteissa, joissa palkkatyön tekeminen tai yritystoiminnan harjoittaminen ei ihmiselle ole mahdollista. Sosiaalipoliittisilla toimenpiteillä voidaan esimerkiksi kehittää työntekijöiden osaamista jo ennen kuin irtisanomisuhka on käsillä, helpottaa läpi elämänkaaren tapahtuvaa osaamisen kehittämistä⁶³,

⁵⁶ Tuori – Kotkas 2016, s. 106, Niemelä – Salminen 2006, s. 64 ja Urponen 1994, s. 257.

⁵⁷ Niemivuo 2014.

⁵⁸ Kotkas 2009.

⁵⁹ Julkunen 2001.

⁶⁰ Tuori 2003, s. 244. Ks. myös tähän liittyen omavalvonnan lisääntymisestä yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinona, Kotkas 2013.

⁶¹ Murto 2018, s. 37. Tässä mallissa aktiivisuus ja tähän liittyvä osaamisen päivittäminen nähdään nimenomaan työntekijän velvollisuutena työmarkkinoilla.

⁶² Kotkas 2012.

⁶³ Tästä hallituksessa on parhaillaan parlamentaarisessa valmistelussa ns. jatkuvan oppimisen uudistus. Ks. Opetus- ja kulttuuriministeriö: Jatkuva oppiminen.

helpottaa työntekoa perhevapaiden aikana ja parantaa maahanmuuttajien kotouttamismenettelyä. Myös työperäisen maahanmuuton lisääminen suhteessa muilla perusteilla tapahtuvaan maahanmuuttoon voidaan lukea mukaan tämän kategorian sosiaalipoliittisiin toimenpiteisiin.

Pelkät pienimuotoiset korjaustoimenpiteet eivät kuitenkaan riitä vastaamaan ajankohtaisiin yhteiskunnallisen muutoksen asettamiin haasteisiin. Erityisen haasteen asumisperusteiselle, pääosin verovaroin rahoitetulle sosiaaliturvalle asettaa muutos, johon viitataan esimerkiksi käsitteellä ”siirtymävaiheen työmarkkinat”⁶⁴. Siirtymävaiheen työmarkkinoilla viitataan työmarkkinoilla tapahtuneeseen murrokseen, jonka seurauksena työmarkkinat ovat kehittyneet aiempaa pirstaleisemmiksi⁶⁵. Yksittäisen ihmisen elämä ei tämän murroksen myötä välttämättä enää rakennu pelkän palkkatyön varaan vaan ihmisen työura saattaa sisältää lukuisia erilaisia katkoksia ja siirtymiä, eikä myöskään työelämään kiinnittyminen ole itsestään selvää. Myös itse työn luonne on muuttunut. Puhutaan esimerkiksi ”uberisaatiosta” viitattaessa tuotannon pilkkomiseen perinteistä pienempiin osiin⁶⁶. Oikeastaan puhutaan jopa siitä, ettei esimerkiksi työn murroksessa ole kyse ainoastaan työnteon muuttumisesta vaan siitä, miten yhteiskunta toimii jatkossa kokonaisuutena⁶⁷. Samoin ikärakenteen muutoksen myötä sosiaali- ja terveyspalveluiden tarve kasvaa jo lähitulevaisuudessa⁶⁸. Koko Suomen sosiaaliturvajärjestelmä on edellä mainituista syistä parhaillaan mittavan uudistamisurakan alla, jossa tavoitteena ei ole enää tilkitä vanhan järjestelmän yksittäisiä ongelmakohtia vaan rakentaa kokonaan uusi sosiaaliturvan malli⁶⁹. Tavoitteena on, että uudistuksen lopputuloksena saavutettu 2030-luvun sosiaaliturvamalli olisi nykyistä järjestelmää paremmin sopeutunut maailmaan, jossa työn rooli osana ihmisten elämää on muuttunut, työjaksojen välissä on tulottomia vaiheita ja muutenkin työn luonne on projektiluontoista sekä limittynyt yrittäjyyteen⁷⁰.

⁶⁴ Murto 2018. Ks. myös Jolkkonen ym. 2016, s. 10. Jolkkonen ym. ovat eritelleet näitä yksilön työuransa aikana kokemia siirtymäseksenssejä. Osa siirtymistä on integroivia eli ne sisältävät siirtymän työttömyydestä työllisyyteen. Toiset taas ovat työllisyyttä ylläpitäviä eli sisältävät siirtymän työstä toiseen. Kolmas siirtymätyyppi muodostuu syrjäyttävistä siirtymistä, jotka sisältävät siirtymän työn ulkopuolelle. (Jolkkonen ym. s. 10).

⁶⁵ Esimeriksi Dufva et al. mukaan työn murroksella viitataan yleensä kuuteen erilliseen kehityskulkuun, joiden osana työ muuttuu sisällöllisesti asioiden tuottamisesta merkitykselliseen vuorovaikutukseen, organisaatiot muuttuvat pysyvistä hierarkioista väliaikaisiksi ja verkostoituneiksi yhteisöiksi ja ihmisten toimeentulo muodostuu useista erillisistä poluista. (Dufva et al. 2017, s. 13)

⁶⁶ Kangas 2017.

⁶⁷ Dufva et al. 2017, s. 47.

⁶⁸ Valtioneuvosto: Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke. Materiaalipankki. Tulevaisuuden sosiaaliturva - tietoruutu.

⁶⁹ Välimäki 2018. Sosiaaliturvan uudistaminen on aloitettu ajalle 28.9.2017 - 28.2.2019 asetetulla TOIMI-hankkeella, jonka tarkoituksena oli valmistella perusturvan kokonaisuudistusta. Hankkeen yhteydessä asetettiin pitkän tähtäimen tavoitteina uudistuksen peruspilarit, joiden on tarkoitus kestää yli hallituskausien. Itse uudistus toteutetaan vaiheittain. Ks. Valtioneuvoston kanslia: Tulevaisuuden sosiaaliturva. Toimi-hanke.

⁷⁰ Välimäki 2018.

Monimuotoistunut työ edellyttää sosiaaliturvalta ennen muuta uudenlaista joustavuutta ja reaktiivisuutta⁷¹.

Edellä kuvatut historiallis - yhteiskunnalliset puitteet perustelevat osaltaan kokonaisyhteiskunnallisesta näkökulmasta myös niitä valintoja, joita tässä tutkielmassa tarkasteltuun kansainvälisen sosiaaliturvan kohdentamissääntelyyn, eli soveltamisalalakiin ja vakuuttamislakiin on toteutettu. Asumisperusteisen perusturvamme tausta on maan koko kansan, etenkin maaseudun väestön vähimmäistoimeentulon turvaamisessa sekä laajemmin yhteiskunnan tasa-arvoistumis- ja hyvinvointikehityksessä. Tämä tausta selittää osaltaan sitä, miksi asumisperusteisesta universalismista on tahdottu myös kohdentamissääntelyn kehityksessä pitää kiinni yhtäältä oikeuksia turvaavana kriteerinä ja toisaalta niiden alkamista rajaavana ehtona. Sosiaaliturvajärjestelmäämme ja koko hyvinvointivaltioon kohdistuvat tämän hetken haasteet puolestaan kenties selventävät osaltaan syitä muun muassa sille, miksi myös kohdentamissääntelyä on vakuuttamislain säätämisen yhteydessä päädytty kehittämään aiempaa vahvemmin työntekijöille suosiolliseen ja entistä joustavampaan suuntaan.

2.1.2. Sosiaaliturvaoikeuden raamit: perustuslain reunaehdot perusturvan henkilölliselle kohdentamiselle

Sosiaaliturvaoikeuden kohdentamiselle asettavat tiettyjä oikeudellisia reunaehtoja niin perustuslaki kuin kansainvälinen sääntelykin, johon Suomi on sitoutunut. Nämä oikeudelliset reunaehdot määrittävät, mille henkilöpiirille oikeus sosiaaliturvaan on Suomessa vähintäänkin turvattava ja tätä kautta myös sen, mitä lisäedellytyksiä sosiaaliturvaetuuksien saamiselle on mahdollista tavallisessa lainsäädännössä asettaa. Lisäksi oikeudelliset reunaehdot asettavat myös vähimmäiskriteerit tavalle, jolla sosiaaliturvaoikeudelle asetettava lisäedellytys tulisi tavallisessa lainsäädännössä määritellä. Sosiaaliturvan kohdentamisen kannalta nämä oikeudelliset reunaehdot määrittävät siten sen liikkumavarain, jonka puitteissa lainsäätäjän on mahdollista tehdä valintoja asettaessaan edellytyksiä sosiaaliturvaoikeuksien alkamiselle ja sen päättymiselle.

Kotimaisen sääntelyn osalta perusoikeusnormisto asettaa julkiselle vallalle tiettyjä keskeisiä velvoitteita sosiaaliturvaan liittyen. *Jokaisen* oikeus sosiaaliturvaan on turvattu sosiaalisena

⁷¹ Ks. esim. Kangas 2017 tai Valtioneuvosto: Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke. Materiaalipankki. Työn uudet ulottuvuudet -tietoruutu.

oikeutena perusoikeusuudistuksesta lähtien perustuslain 19 §:ssä. Muiden perusoikeuksien tavoin myös oikeus sosiaaliturvaan on siten turvattu lähtökohtaisesti kansalaisuudesta riippumatta jokaiselle Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevalla henkilöllä⁷². Perustuslain 19 §:ssä turvataan useita erillisiä osaoikeuksia, joista keskeisin vakuuttamislain soveltamisalan ja tutkielman tarkoitusten kannalta oikeuden perustoimeentulon turvaan takaava perustuslain 19 § 2 momentti. Tätä oikeutta kannattaa kuitenkin lukea yhdessä PL 19.3 §:ssä turvatun riittäviä sosiaali- ja terveyspalveluita koskevan oikeuden sekä PL 19.4 §:ssä turvatun asuntoa koskevan oikeuden kanssa⁷³. Edellisiin nähden erilliseen kategoriaan luettavan oikeutensa puolestaan muodostaa PL 19.1 §, joka turvaa jokaiselle, joka ei kykene hankkimaan ihmisarvoisen elämän edellyttämää turvaa, oikeuden välttämättömään toimeentuloon ja huolenpitoon. PL 19.1 §:n mukainen oikeus onkin luonteeltaan ja turvaamansa henkilöpiirin osalta PL 19.2 – 4 §:n mukaisin oikeuksiin niin erilainen, ettei oikeuksien kategorioille esimerkiksi voida myöskään tavallisessa lainsäädännössä asettaa samanlaisia lisäedellytyksiä⁷⁴.

PL 19.1 §:n mukainen oikeus on suhteessa 19.2 - 4 §:ssä turvattuihin oikeuksiin toissijainen ja viimesijainen⁷⁵. Kyseessä on oikeus, joka turvaa toimeentulon ainoastaan niille yhteiskunnan heikoimmassa asemassa oleville, jotka eivät kykene mitenkään muuten turvaamaan välttämätöntä toimeentuloaan⁷⁶. Kyseisen oikeuden tarkoituksena onkin tilkitä sosiaaliturvajärjestelmämme viimeisetkin aukot siten, että jokainen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskeleva henkilö olisi oikeutettu vähintään tässä säännöksessä turvattuun viimesijaiseen vähimmäisturvaan Suomessa. Perusoikeusuudistusta koskevassa hallituksen esityksessä onkin korostettu kyseisen oikeuden yhteyttä oikeutta elämään turvaavaan perustuslain 6 §:ään⁷⁷. Käytännössä perusoikeusuudistuksen esitöissä annetaan ymmärtää, että tätä vähimmäisturvaa toteuttavat välttämättömän toimeentulon osalta toimeentulotuki sekä kiireellinen sairaanhoito yhdessä muiden lasten, vanhusten, vammaisten ja kehitysvammaisten huoltoon kuuluvien tukitoimien kanssa⁷⁸. Oikeus 19.1 §:n mukaiseen turvaan on luonteeltaan subjektiivinen oikeus, jonka toteuttamista jokainen voi tarvittaessa vaatia⁷⁹.

⁷² HE 309/1993 vp., s. 36.

⁷³ Vakuuttamislain soveltamisalaan kuuluvan asumistuen voidaan myös katsoa turvaavan tätä PL 19.4 §:n mukaista oikeutta. Ks. Tuori – Kotkas 2016, s. 241–242.

⁷⁴ Ks. tästä Tammilehto – Koskinen 2010, s. 7.

⁷⁵ HE 309/1993 vp., s. 35.

⁷⁶ HE 309/1993 vp., s. 35.

⁷⁷ HE 309/1993 vp. s. 69.

⁷⁸ HE 309/1993 vp., s. 69.

⁷⁹ HE 309/1993 vp., s. 35.

Käytännössä oikeuden toteutuminen on turvattava siten myös laittomasti Suomessa oleskeleville henkilöille⁸⁰.

PL 19.2 § puolestaan turvaa jokaisen oikeuden perustoimeentulon turvaan työttömyyden, sairauden, työkyvyttömyyden ja vanhuuden aikana sekä lapsen syntymän ja huoltajan menetyksen perusteella⁸¹. Perusoikeusuudistuksen esitöissä on painotettu, että säännös turvaa pidemmälle menevää turvan tasoa kuin 1 momentissa turvattu oikeus välttämättömään toimeentuloon⁸². Koska PL 19.2 § on erillinen oikeutensa suhteessa PL 19.1 §:n mukaiseen oikeuteen, ei henkilöä myöskään PL 19.2 §:n soveltuessa ole mahdollista jättää PL 19.1 §:n mukaisen vähimmäistoimeentulon varaan⁸³. PL 19.2 § ei myöskään perusta yksilölle itsessään suoraan toteutettavissa olevaa subjektiivista oikeutta, vaan säännös asettaa sen sijaan lainsäätäjälle velvoitteen turvata oikeuden perustoimeentuloon subjektiivisena oikeutena lainkohdassa luetelluissa elämäntilanteissa⁸⁴.

Koska PL 19.2 §:n mukainen oikeus koskee pidemmälle menevää turvaa kuin PL 19.1 §, on vakiintuneesti katsottu, että PL 19.2 §:n mukaiselle oikeudelle voidaan asettaa ehtona kiinteämpi yhteys Suomeen kuin PL 19.1 §:n turvaamalle oikeudelle⁸⁵. Oikeuden piiriin kuulumiseksi henkilöltä voidaan siten edellyttää laillista maassa oleskelua sekä esimerkiksi Suomessa asumista tai työskentelyä⁸⁶. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä hallitus oikeastaan esitti, että itse perustuslain tasolle olisi kirjattu mahdollisuus rajata PL 19.2 § - 19.4 §:n mukaisten oikeuksien toteuttamista siten, että niiden saamisedellytykseksi asetettaisiin Suomessa työskentely tai asuminen⁸⁷. Perustuslakivaliokunta kuitenkin esitti tuolloin rajauksen poistamista tarpeettomana, sillä valiokunnan käsityksen mukaan kyseiset rajauskriteerit olisivat jo perusoikeuksien rajaamista koskevien yleisten oppien perusteella oikeutettuja⁸⁸.

⁸⁰ Ks. tästä tuore korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2019:62, jossa arvioitiin laittomasti maassa olevan kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen kolmannen maan kansalaisen oikeutta toimeentulotukeen Suomessa. Korkeimman hallinto-oikeuden aiemmassa ratkaisussa KHO 2015:173 puolestaan arvioitiin eläkkeellä olevan, Suomessa oleskelunsa rekisteröineen 70-vuotiaan Euroopan unionin kansalaisen oikeutta toimeentulotukeen.

⁸¹ Huomionarvoista on, että esimerkiksi opiskelu ei kuulu säännöksen turvaamien elämäntilanteiden joukkoon. Opiskelun aikainen toimeentulo ei myöskään saa turvaa muista perustuslain 19 §:n sisältämistä oikeuksista. Ks. Tuori – Kotkas 2016, s. 222.

⁸² HE 309/1993 vp., s. 70.

⁸³ Ks. tästä esim. PeVL 34/1996 vp.

⁸⁴ HE 309/1993 vp., s. 70.

⁸⁵ Ks. Tammilehto – Koskinen 2010, s. 7.

⁸⁶ Mt., s. 7 tai PeVM 25/1994 vp., s. 10 – 11.

⁸⁷ HE 309/1993 vp., s. 23.

⁸⁸ PeVM 25/1994 vp., s. 10-11. Perustuslakivaliokunta katsoi lisäksi, että kyseiset rajoitusperusteet saattaisivat olla epäasianmukaisia sikäli, että ne saattaisivat johtaa virheellisiin vastakohtaispäätelmiin.

Perustuslakivaliokunnan muotoileman kannan mukaan siten asuminen ja työskentely ovat PL 19.2 § - 19.4 §:n mukaisten oikeuksien saamiselle sallittuja lisäkriteerejä, mikäli ne täyttävät seuraavat vakiintuneet edellytykset: 1) perusoikeuksien rajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin, 2) rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määritettyjä, 3) rajoitusperusteiden tulee olla hyväksyttäviä, 4) tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuden ytimeen ulottuvaa rajoitusta, 5) rajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia, 6) perusoikeuksia rajoitettaessa on huolehdittava riittävistä oikeusturvajärjestelyistä ja 7) rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁸⁹

Olennaista tutkielman tarkoitusten kannalta on huomata, että vaikka esimerkiksi asumista edellyttävä kriteeri itsessään olisi perustuslain näkökulmasta hyväksyttävä lisäedellytys sosiaaliturvaoikeuden syntymiselle, on kriteerin kuitenkin oltava myös määritelmänsä puolesta perusoikeuksien rajoittamisedellytysten näkökulmasta hyväksyttävä. Erityistä huomiota voidaan tällöin kiinnittää kriteerin riittävän täsmälliseen ja tarkkarajaiseen määrittelyyn. Kuten seuraavassa pääluvussa huomataan, asumisen kriteeri on ollut tässä suhteessa erityisen pulmallinen. Vaikka kriteeriä onkin sovellettu edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden synnylle käytännössä yhtä pitkään kuin sosiaaliturvajärjestelmä on itsessään ollut olemassa, sen perusoikeuksien rajoittamisedellytykset täyttävä riittävän yksiselitteinen ja tyhjentävä määrittely on osoittautunut hyvinkin haastavaksi.

2.1.3. Järjestelmän anatomia: asumisperusteinen perusturva osana sosiaaliturvan kokonaisuutta

Asumisperusteinen sosiaaliturva muodostaa vain osan sosiaaliturvajärjestelmän monimutkaisesta kokonaisuudesta. Käytännössä sosiaaliturvajärjestelmämme jakautuu karkeasti kahtia työskentelyperusteiseen ja asumisperusteiseen lohkokon, joista kumpikin täyttää omanlaistaan tehtävää osana kokonaisuutta. Kokonaisuutena sosiaaliturvajärjestelmämme tavoittelee järjestelmätason kattavuutta⁹⁰. Niinpä sosiaaliturvan eri kerrostumat turvaavat eri henkilöpiirien toimeentuloa ja hyvinvointia siten, että jokaisen Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskelevan tulisi

⁸⁹ PeVM 25/1994 vp., s. 5.

⁹⁰ Kattavuuden tavoitteesta huolimatta perusturvassa on aukkoja – erityisesti turvan tason riittävyyden osalta. Esimerkiksi vuonna 2017 puolet perustoimeentulotuen saajista sai viimesijaista turvaa paikkaamaan perusturvan aukkoja. Lisäksi perusturvaetuksien saamisen kriteerit saattavat olla korkeat etenkin nuorten työttömien osalta, jolloin oikeutta etuuteen ei tästä syystä synny. Korpela – Kela – Ylikännö 2017.

olla vähintäänkin oikeutettu viimesijaisen vähimmäisturvan mukaisiin etuuksiin ja palveluihin⁹¹. Suomen sosiaaliturvajärjestelmälle onkin ominaista *universaaliperiaatteen* mukaisesti se, että oikeus sosiaaliturvaan kuuluu jokaiselle perustoimeentulon turvaa edellyttävissä tilanteissa⁹². Tämän universaaliperiaatteen toteutumista turvaavat laaja asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä sekä viimesijaista toimeentuloa takaavat minimietuudet ja -palvelut. Universaaliperiaate merkitsee osaltaan myös sitä, että etuudet ovat lähtökohtaisesti henkilökohtaisia, eivätkä riipu siis esimerkiksi perheenjäsenen tuloista⁹³.

Paikannettaessa sosiaaliturvan asumisperusteista osuutta osaksi järjestelmän kokonaisuutta voidaan käyttää hyödyksi sosiaaliturvajärjestelmän kerrostumakeskeistä hahmottamistapaa⁹⁴. Sosiaaliturvan asumisperusteisesta lohkosta käytetään myös nimitystä *yleinen perusturva*, ja tähän kerrostumaan sisältyvät asumisperusteinen perus- ja vähimmäisturva. Koska asumisperusteinen turva muodostaa sosiaaliturvajärjestelmämme kivijalan, sen kattama henkilöpiiri on hyvinkin laaja⁹⁵. Oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ja palveluihin muodostuu lähtökohtaisesti Suomessa asumisen perusteella. Kääntöpuolena henkilöpiirin laajuudelle on kuitenkin se, että asumisperusteisten sosiaaliturvaetuuksien taso on suhteellisen matala. Asumisperusteiset etuudet eivät tähtääkään minkään tietyn ansiotason turvaamiseen henkilölle vaan siihen, että jokainen etuuksiin oikeutettu tulisi riittävällä tavalla toimeen etuustapahtuman osuessa kohdalle. Yleiseen perusturvaan kuuluvia etuuksia ovat muun muassa sairausvakuutus, työttömyysturvan peruspäiväraha ja työmarkkinatuki, kansaneläkkeet, vähimmäistasoiset vanhempainetuudet sekä toimeentulotuki. Vähimmäistoimeentuloa turvaavat etuudet rahoitetaan pääosin verovaroin. Kuntien rooli palveluiden tarjoamisessa ja rahoittamisessa on samoin merkittävä.

Asumisperusteisen perusturvan ohella sosiaaliturvajärjestelmään kuuluu vielä kaksi muutakin kerrostumaa, joiden kattamat henkilöpiirit ovat yleistä perusturvaa huomattavasti rajoitetumpia. Ensinnäkin sosiaaliturvajärjestelmäämme kuuluu työskentelylle perustuva, ansiosidonnainen

⁹¹ Rahamääräisistä etuuksista toimeentulotuki sekä kiireellinen sosiaalihuolto ja sairaanhoito on taattava myös niille, jotka eivät ole oikeutettuja perusturvaetuuksiin. Kyseinen lähtökohta perustuu perustuslain 19.1 §:lle, joka takaa oikeuden viimesijaiseen toimeentuloon ja huolenpitoon kaikille Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleskeleville henkilöille.

⁹² Ks. HE 309/1993 vp., s. 70.

⁹³ Tuori ja Kotkas kuitenkin huomauttavat, että yksittäisiin etuusjärjestelmiin liitetty tarveharkinta, jossa otetaan huomioon myös henkilön perhesuhteet, on jännitteisessä suhteessa tähän yksilökohtaiseen perusoikeuteen (Tuori – Kotkas 2016, s. 224). Perusoikeusuudistuksen esitöissä on kuitenkin nimenomaisesti todettu, ettei subjektiivisen sosiaaliturvaoikeuden tarkoituksena ole estää tarveharkintaa (HE 309/1993 vp., s. 70). Tarveharkinnan kuitenkin tulisi olla yksilöllistä täyttääkseen perustuslain edellytykset. Ks. PeVL 46/2002 vp., s. 5 tai Kalliomaa-Puha 2013, s. 26.

⁹⁴ Koskinen 2010.

⁹⁵ Asian voi hahmottaa myös käänteisesti siten, että ansiosidonnainen turva muodostaa järjestelmän kivijalan, jota perusturva täydentää silloin, kun henkilö ei ole oikeutettu ansiosidonnaisiin etuuksiin. Ks. tästä esim. Koskinen 2010.

lisäturva. Tähän kerrostumaan kuuluviin etuuksiin ovat oikeutettuja vain työntekijät, ja koko lisäturvan tarkoituksena onkin korvata esimerkiksi eläkkeelle jäämisen tai työttömyyden vuoksi henkilöltä saamatta jäänyttä ansiota⁹⁶. Lisäturvaan kuuluvia etuuksia ovat työnantajan maksama ansioeläke, työttömyyskassojen etuudet sekä sairausajan palkka⁹⁷. Ansiosidonnaisten, työperusteisten etuuksien rahoittamiseen osallistuvat työnantajat ja työntekijät maksamillaan sosiaalivakuutusmaksuilla. Kolmas sosiaaliturvan kerrostuma muodostuu niin sanotusta *erityisturvasta*. Erityisturva järjestetään osin pakollisten ja osin vapaaehtoisten vakuutusten muodossa⁹⁸.

Tarkastellaan lopuksi lähemmin sosiaaliturvan asumisperusteista lohkoa. Kuten alla esitetystä kaaviosta (kuva 1) käy ilmi, asumisperusteisen sosiaaliturvan hallinto jakautuu osin kuntien ja osin Kansaneläkelaitoksen eli Kelan välille. Asetelmassa rahamääräisten etuuksien hallinto kuuluu pääosin Kelan vastuulle, kun taas kunnat huolehtivat erityisesti sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisestä. Kunnilla on perinteisesti ollut Suomessa vahva rooli sosiaaliturvan toimeenpanijana⁹⁹. Kehitys on kulkenut siten, että sosiaaliturvaetuuksien ja -palveluiden järjestämisvastuuta on enenevässä määrin siirretty kunnilta (ja muilta järjestämisvastuullisilta) Kelalle¹⁰⁰. Nykyäänkin kuitenkin kuntien ja Kelan tehtävät limittyvät toisiinsa useiden etuuksien, muun muassa toimeentulotukihakemusten ratkaisemisen osalta¹⁰¹. Tämän ohella eräiden Kelan toimeenpanemien asumisperusteisten etuuksien osalta oikeus etuuteen kytkeytyy kiinteästi kunnassa asumiseen¹⁰².

⁹⁶ Arajarvi 2002, s. 49.

⁹⁷ Koskinen 2010, s. 3.

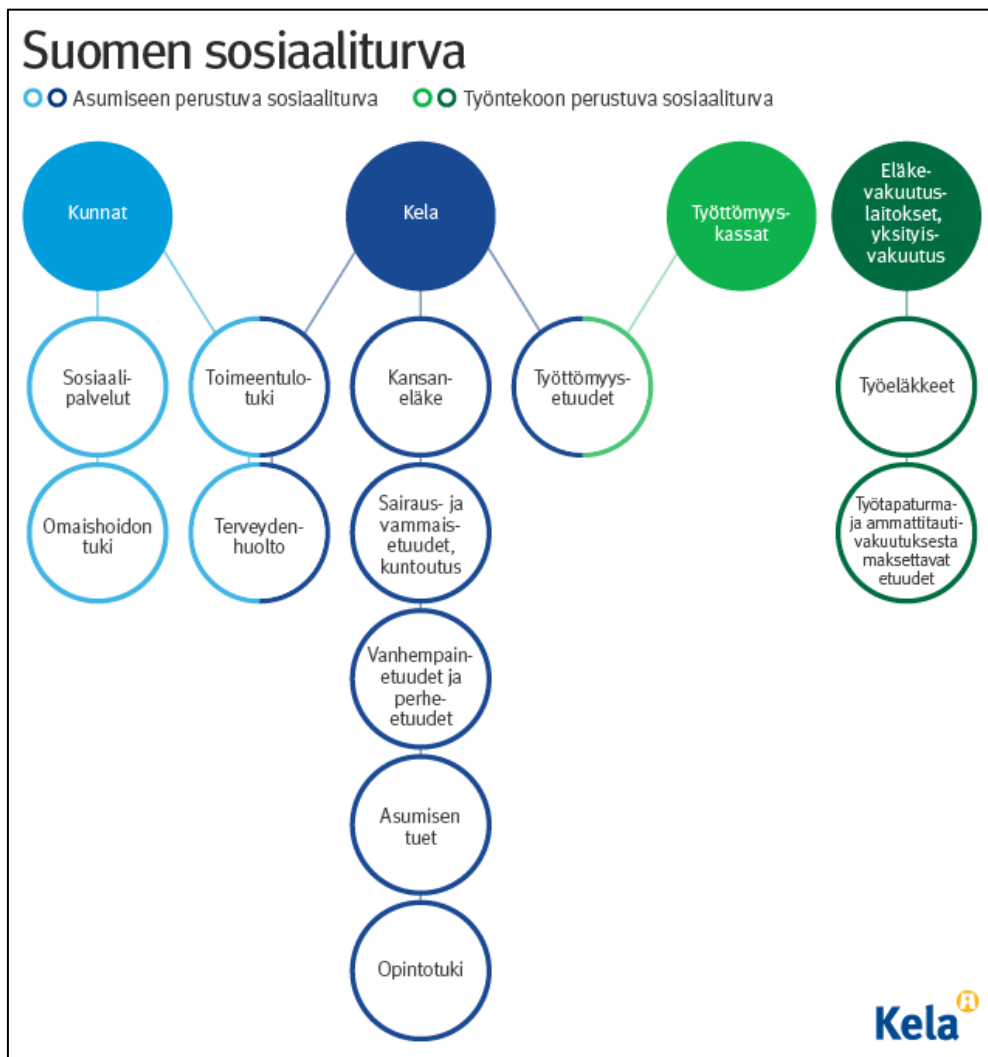
⁹⁸ Mt., s. 3.

⁹⁹ Kunnilla on ollut etenkin köyhäinhoidossa perinteisesti vahva rooli.

¹⁰⁰ Kyse on 1990-luvulla alkaneesta kehityksestä. Esimerkiksi lapsilisät, äitiysavustus, yleinen asumistuki siirtyivät kunnilta Kelan hoidettaviksi 1990-luvulla. Tämän jälkeen esimerkiksi elatustuki on siirtynyt Kelalle vuonna 2009 sekä vammaisten henkilöiden tulkkauspalvelut vuonna 2010. Viimeisimpänä kunnilta Kelalle on siirtynyt perustoimeentulotuen hallintovastuu vuonna 2017. Ennen 1980-lukua yleinen luottamus Kelaa kohtaan oli huono, sillä kansaneläkkeen maksajana Kelan oli nähty olevan maalaisten puolella kaupunkilaisiin nähden. Tästä syystä vuonna 1959 työttömyysturvaa ei uskottu Kelan vaan työttömyyskassojen hoidettavaksi. Ks. tästä esim. Moilanen 2012 (päivitetty 2017).

¹⁰¹ Perustoimeentulotukea haetaan Kelasta, mutta Kelan ratkaistua hakemuksen kunta voi myöntää harkinnanvaraisesti henkilölle tarvittaessa myös täydentävää tai ehkäisevää toimeentulotukea.

¹⁰² Tällainen etuus on esimerkiksi pienten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki.



Kuva 1

Kuntien ja Kelan väliseen yhteyteen ja työnjakoon asumisperusteisen sosiaaliturvan alueella palataan tutkielman seuraavassa pääluvussa. Tämä johtuu siitä, että vuoropuhelu Kelan ja kuntien välillä ilmenee myös tutkielmassa tarkastellun sosiaaliturvan kohdentamissääntelyn tasolla. Soveltamisalalaki ja vakuuttamislaki määrittävät sosiaaliturvaoikeuden alkamista vain tiettyjen, Kelan toimeenpanemien etuuslakien osalta. Muilta osin oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan avautuu lähtökohtaisesti kunnassa asumisen myötä.

2.2. Sosiaaliturvan kohdentaminen kansainvälisissä tilanteissa

2.2.1. Sosiaaliturvan kansainvälinen koordinointi ja kansallisen lainsäätäjän liikkumavara

Kun ihmiset liikkuvat yli valtioiden rajojen, tarvitaan säännöt sen määrittämiseen, mikä maa vastaa henkilön huolenpidosta, jos hän esimerkiksi sairastuu oleskellessaan kotimaansa ulkopuolella. Yhtäältä näiden sääntöjen tulisi *koordinoida* sosiaaliturvaa siten, ettei henkilö ole saman aikaisesti oikeutettu kahden maan sosiaaliturvaan tai ettei hän putoa kokonaan sekä lähtö- että tulomaan sosiaaliturvajärjestelmien ulkopuolelle. Tämän ohella sääntöjen tulisi määrittää kriteerit sille, *missä vaiheessa* velvollisuus turvata henkilön huolenpito siirtyy lähtömaalta tulomaalle. Tyypillisesti sosiaaliturvaoikeuden synty edellyttää jonkinlaista esimerkiksi lyhytaikaista lomailua kiinteämpää yhteyttä tulomaahan, esimerkiksi tässä tulomaassa työskentelyä tai asumista. Usein myös oikeus sosiaaliturvaan laajentuu sitä mukaa kun henkilön siteet saapumismaahan syvenyvät.

Suomessa kansainvälisissä tilanteissa sosiaaliturvaoikeuden alkamista, päättymistä ja koordinaatiota säätelee usean eri tason normikokonaisuuksista muodostuva verkosto. Ensinnäkin näitä kansainvälisiä tilanteita ja sosiaaliturvaoikeuden alkamista ja lakkaamista maahan- ja maastamuuton tilanteissa sääntelee kansallinen sosiaaliturvan kohdentamismistomme, johon kuuluu keskeisin osin laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/19) (sekä tätä edeltänyt soveltamisalalaki). Kuten edellä on jo käynyt ilmi, vakuuttamislaisissa siis määritetään työntekoa ja asumista koskevat edellytykset sovellettaessa asumisperusteista sosiaaliturvaa Suomeen muuttaviin tai Suomesta pois muuttaviin henkilöihin. Henkilön oikeus kyseisen lain soveltamisalaan kuuluvaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan määritetään yksinomaan kansallisen normiston mukaan silloin, kun ei-työtä tekevä henkilö saapuu Suomeen sellaisesta kolmannesta maasta, jonka kanssa Suomella ei ole sosiaaliturvasopimusta. Näissä kansainvälisesti koordinoimattomissa tapauksissa on siis mahdollista, että Suomeen muuttava henkilö tulee oikeutetuksi sosiaaliturvaan samanaikaisesti kahdessa valtiossa tai sitten hän ei välttämättä tule oikeutetuksi kummassakaan.

Kansallista normistoa on kuitenkin mahdollista soveltaa vain, mikäli Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista tai EU:n sosiaaliturva-asetuksesta ei muuta johdu¹⁰³. Kansallisen normiston ohella Suomella on useiden kolmansien maiden kanssa erinäisiä kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia, jotka säättävät sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnista maiden välistä

¹⁰³ Ks. HE 188/2018 sp., s. 7.

liikkuvuutta koskevilla tilanteilla¹⁰⁴. Lisäksi Pohjoismaiden kanssa Suomella on oma sosiaaliturvasopimuksensa, jolla tosin ei nykyisin juurikaan ole enää itsenäistä merkitystä¹⁰⁵.

Laajimmin pidäkkeitä Suomen kansallisen kohdentamisnormiston soveltamiselle kuitenkin asettaa EU-lähtöinen sosiaaliturvan koordinoitinnormisto. EU:ssa on päädytty valintaan siitä, että kansallisia sosiaaliturvajärjestelmiä koordinoidaan, eli yhteensovitetaan keskenään, esimerkiksi sosiaaliturvajärjestelmien keskinäisen harmonisoinnin, eli niiden sisällöllisen yhdenmukaistamisen sijaan¹⁰⁶. Maija Sakslin on osuvasti kiteyttänyt, että sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnissa on kyse eräänlaisesta liikkumisvapauttaan käyttäneelle henkilölle annetusta ”lupauksesta”¹⁰⁷. Tämän lupauksen nojalla taataan, että jäsenvaltiosta toiseen liikkunut henkilö säilyy yli valtioiden rajojenkin liikkueensa joko tulo- tai lähtömaan sosiaaliturvan piirissä. EU:n sosiaaliturvanormit eivät siten anna liikkumisvapauttaan käyttäneille henkilöille minkäänlaisia sisällöllisiä oikeuksia, vaan nämä oikeudet määräytyvät sen valtion lainsäädännön mukaan, jonka piiriin henkilö EU:n koordinaationormiston mukaan kuuluu¹⁰⁸.

Sosiaaliturvajärjestelmien koordinointiin niiden harmonisoinnin sijaan on päädytty syystä. Oikeus säätää sosiaaliturvajärjestelmästä kuuluu EU:n perustamissopimuksen nojalla lähtökohtaisesti jäsenvaltioiden toimivaltaan, kun taas EU:n toimivalta on rajoitettu sosiaaliturvan alueella työntekijöiden vapaan liikkuvuuden turvaamiseen¹⁰⁹. Puolestaan sosiaaliturvajärjestelmien koordinoinnilla on EU:ssa niin itse yhteisön kuin sen jäsenvaltioidenkin historiassa kauas ulottuva tausta¹¹⁰. Niinpä sosiaaliturvan koordinoitinta koskevat kaksi asetusta olivatkin ensimmäisiä Rooman sopimuksen nojalla hyväksytyistä lainsäädäntöhankkeista¹¹¹. Näiden 1950-luvun lopun sosiaaliturva-asetuksissa sosiaaliturvaoikeudet perustuivat lähtökohtaisesti työn perusteella vakuuttamiselle sekä

¹⁰⁴ Suomella on kahdenvälinen sosiaaliturvasopimus Australian, Chilen, Israelin, Kanadan, Yhdysvaltojen, Kiinan, Etelä-Korean ja Intian kanssa, minkä ohella sosiaaliturvajärjestelyistä on sovittu vielä erikseen Quebecin provinssin kanssa. Suomella on myös tilapäisen oleskelun aikaista sairaanhoitoa koskeva sopimus Australian kanssa.

¹⁰⁵ Ennen tilanne oli toinen, sillä vielä vuonna 1990-luvun puolivälin jälkeen merkittävä osa Kansaneläkelaitoksen kansainvälisestä toiminnasta muodostui Pohjoismaisen sosiaaliturvasopimuksen soveltamisesta (Myllymäki ym. 1997, s. 29).

¹⁰⁶ Ks. koordinoinnin ja harmonisoinnin välisiä eroista tarkemmin esim. Tuovinen 2017.

¹⁰⁷ Sakslin 2000.

¹⁰⁸ Nurmi – Levander 2017, s. 94.

¹⁰⁹ Ks. esim. Sakslin 1999 s. 70.

¹¹⁰ Oikeastaan työn perässä tapahtuvan kansainvälisen liikkuvuuden aiheuttama sosiaaliturvaoikeuden menetys oli tunnistettu työntekijöiden liikkuvuutta vaikeuttavaksi ongelmaksi jo heti kun ensimmäiset sosiaalivakuutusjärjestelmät oli otettu Euroopassa käyttöön 1800-luvun lopussa. Ennen ja jälkeen toisen maailmansodan eurooppalaiset maat laativat lukuisia kahdenvälisiä sosiaaliturvasopimuksia (Roberts 2009, s. 12 - 14).

¹¹¹ Asetus nro 3, 1958, JO 561 sekä Asetus nro 4, 1958, JO 597.

työntekijän vakuutuksesta tämän perheenjäsenille johdettuihin oikeuksiin¹¹². Tämä tausta näkyy myös nykyisin voimassa olevan sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetuksen 987/2009 peruslogiikassa. Kyseisissä säädöksissä nimittäin liikkumisvapauttaan käyttäneeseen henkilöön sovelletaan pääsääntöisesti sen valtion sosiaaliturvalainsäädäntöä, jonka alueella henkilö tekee palkkatyötä tai toimii itsenäisenä ammatinharjoittajana¹¹³. Sosiaaliturva-asetus 883/2004 sisältää lisäksi vielä erillisen kiellon, jonka nojalla asetuksen mukaiselta etuudensaajalta ei saa evätä etuuksia sen takia, että henkilö asuu toisessa jäsenvaltiossa kuin työskentelyvaltiossa¹¹⁴. Suomen ja muiden asumisperusteista sosiaaliturvajärjestelmää soveltavien jäsenvaltioiden kannalta tämä merkitsee sitä, ettei kansallisen lainsäädännön mukaisen asumisedellytyksen täyttymistä voida edellyttää muuttajalta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan lukeutuvissa tilanteissa¹¹⁵.

2.2.2. Kansainvälisen sosiaaliturvan eri subjektit – eri henkilöryhmien maahanmuuton edellytykset

Edellä nousi esiin, että Suomen asumisperusteinen sosiaaliturva kuuluu universaaliperiaatteen mukaisesti jokaiselle Suomessa asuvalle sosiaalista turvaa edellyttävissä tilanteissa. Universaaliperiaate saattaa kuitenkin hämärtää sosiaaliturvan kohdentamisessa keskeisesti vaikuttavaa seikkaa siitä, että Suomeen saapuvan henkilön niin lähtömaalla, kansalaisuudellakin kuin maahantulon syylläkin on merkitystä häneen sovellettavan koordinaatiosäännösten kannalta, mikä puolestaan vaikuttaa niihin edellytyksiin, joita henkilölle asetetaan Suomen sosiaaliturvaan kuulumiselle.

Suomeen muuttavan henkilön lähtömaa, kansalaisuus ja maahantulon syy vaikuttavat sosiaaliturvaoikeuden syntyyn kuitenkin myös toisella tasolla. Myöskään maahanmuuton edellytykset Suomeen eivät nimittäin ylipäänsä ole kaikille henkilöryhmille samat¹¹⁶. Ainoastaan Suomen kansalaisia koskee rajoittamaton, perustuslain 9 §:n turvaama oikeus saapua Suomeen ja

¹¹² Rentola 2014, s. 7. Valinta työntekijän perheen sosiaaliturvaoikeuksien johtamisesta työntekijän sosiaaliturvaoikeudesta johtui siitä, että Rooman sopimuksen perustajavaltioiden Belgian, Ranskan, Italian, Saksan, Luxemburgin ja Alankomaiden omat sosiaaliturvajärjestelmät rakentuivat pitkälti tälle ns. ”perheenelättäjämallille” (Tuovinen 2017, s. 71).

¹¹³ Asetus 883/2004, johdanto-osa, kohta 17 sekä 11 artikla 2 kohta.

¹¹⁴ Asetus 883/2004, artikla 7.

¹¹⁵ Tässä taustalla vaikuttaa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vakiintunut EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate, jonka nojalla tämän oikeuden kanssa ristiriidassa olevan kansallisen normin soveltaminen on kiellettyä. Ks. ensisijaisuuden periaatteesta tarkemmin esim. Raitio 2016, s. 227 – 228.

¹¹⁶ Sosiaaliturvaoikeuden ohella muuttajan statuksella on väliä myös laajemmin muuttajien yhteiskunnallisten vaikutusmahdollisuuksien ja työmarkkina-aseman kannalta. Ks. tästä esim. Könönen 2018.

oleskella Suomessa¹¹⁷. EU-kansalaiseen tai EU-kansalaisen perheenjäsenen puolestaan sovelletaan EU:n vapaata liikkuvuutta koskevaa sääntelyä, jonka johdosta tällaisella henkilöllä on vapaa oikeus sijoittautua enintään kolmen kuukauden ajaksi valitsemaansa toiseen EU-valtioon¹¹⁸. Kolmen kuukauden kuluttua umpeen oleskelulle toisen jäsenvaltion alueella asetetaan kuitenkin tiettyjä ulkomaalaislain 158 a § ja 159 §:ssä määritettyjä lisäedellytyksiä¹¹⁹.

Kolmannesta maasta Suomeen saapuvan kolmannen maan kansalaisten (jotka eivät ole EU-kansalaisten perheenjäseniä) maahantuloa ja maassa oleskelua rajoitetaan kuitenkin olennaisesti verrattuna kahteen edelliseen henkilöryhmään, usein myös lyhytaikaisen maassa oleskelun osalta¹²⁰. Tietyistä valtioista saapuvat henkilöt tarvitsevat ensinnäkin viisumin myös lyhytaikaista Suomessa vierailua varten¹²¹. Viisumivapaista maista saapuvat kolmannen maan kansalaiset puolestaan saavat oleskella Suomessa EU-kansalaisten tavoin vapaasti 90 päivän ajan. Jos kuitenkin Suomeen saapuva kolmannen maan kansalainen tahtoo työskennellä Suomessa tai oleskella maassa yli 90 päivän ajan, kiristyvät edellytykset entisestään. Itse asiassa voisi jopa sanoa, että yli 90 päivän oleskelun osalta kolmannen maan kansalaisen maassa oleskelu on lähtökohtaisesti kielletty, elleivät laissa säädetty tiukat edellytykset oleskelulle täyty. Tällöin kolmannen maan kansalaisen oleskelu Suomessa saattaa myös olla laitonta¹²².

Lähtökohtaisesti Suomeen muussa kuin lyhytaikaisessa matkailutarkoituksessa saapuvalta kolmannen maan kansalaiselta edellytetään, että hänellä on voimassa oleva oleskelulupa jo maahan saapuessaan¹²³. Tärkeää on huomata, että oleskelulupien myöntämisessä noudatetaan syyperusteista

¹¹⁷ Tätä subjektiivista oikeutta on mahdollista rajoittaa ainoastaan, jos Suomen kansalainen luovutetaan tai siirretään rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöön panemiseksi maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu. Suomen kansalaisuuteen liittyviä subjektiivisia oikeuksia ei myöskään ole mahdollista menettää, paitsi sellaisessa hyvin harvinaisessa tilanteessa, jossa Suomen ja toisen valtion kaksoiskansalainen menettää Suomen kansalaisuuden esimerkiksi tekemiensä hyvin vakavien rikosten johdosta (ks. kansalaisuuslain 5 luvusta tilanteet, joissa Suomen kansalaisuus on mahdollista menettää).

¹¹⁸ Kolmen kuukauden rajasta, ks. direktiivi 2003/38/EY, kohta 9.

¹¹⁹ Yli kolmen kuukauden oleskelulta edellytetään muun muassa, että liikkumisvapauttaan käyttänyt henkilö rekisteröi oleskelunsa (Ulkl 159 §).

¹²⁰ Tässä vaikuttaa taustalla kansainvälisen oikeuden periaate, jonka nojalla valtiolla ei ole yleistä velvollisuutta päästää alueelleen vieraan valtion kansalaista eikä ulkomaalaisella myöskään ole yleistä oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella sen alueella (Kallio 2018, s. 122). Ks. myös aiheesta Toivo Sainion klassinen kansainvälisen ulkomaalaisoikeuden väitöskirja vuodelta 1959.

¹²¹ Viisumisäänne on koko Schengenin alueen yhteinen, joten kyseisten maiden kansalaiset tarvitsevat viisumin vierailukseen missä tahansa Schengen-alueen valtiossa.

¹²² Laitonta maassa oleskelua on ulkomaalaislain 40 §:ssä määriteltyä tapahtuva oleskelu Suomessa. Ellei kolmannen maan kansalaisella ole voimassa olevaa oleskelulupaa tai oleskelulupahakemusta vireillä Suomessa, Suomessa tapahtuva yli 3 kk kestävä oleskelu on lähtökohtaisesti laitonta. Laiton maassa oleskelu on rangaistavaa ulkomaalaisrikkomuksena Ulkl 185 § 1 momentin 1 kohdan nojalla.

¹²³ Ensimmäistä oleskelulupaa on ulkomaalaislain 60 §:ssä asetetun pääsäännön mukaisesti haettava ennen Suomeen saapumista siinä maassa, jossa hakija oleskelee laillisesti. Oleskelulupahakemus voidaan jättää Suomessa ainoastaan

harkintaa. Tämä tarkoittaa sitä, että kolmannen maan Suomessa oleskelulle on oltava olemassa erityinen, hyväksyttävä syy, esimerkiksi työnteko, yrittäjäyys taikka perheside Suomessa asuvaan henkilöön¹²⁴. Mikäli henkilö on siten saapunut maahan töihin ja saanut työperusteisen oleskeluluvan, mutta irtisanoutuukin pian työstään, saatetaan koko oleskelulupa tässä tapauksessa peruuttaa¹²⁵. Tästä syyperusteisesta maassa oleskelun edellytysten arvioinnista luovutaan vasta henkilön saadessa joko pysyvän oleskeluluvan Suomeen tai Suomen kansalaisuuden.

Syyperusteiseen harkintaan liittyy vielä oleskelulupien välinen tyyppijako sen mukaan, onko ulkomaalaisen oleskelu Suomessa katsottavissa tilapäiseksi, jatkuvaksi vai pysyväksi (UlkL 33 §). Tilapäisiksi katsottavia Suomessa oleskelun perusteita ovat esimerkiksi opiskelu, seurustelusuhde sekä työnhaku Suomessa suoritettua korkeakoulututkinnon jälkeen. Yleensä tilapäisen syyn perusteella myönnetty oleskeluluvat ovat lyhyehköjä niin sanottuja B-lupia. Jatkuvat oleskeluluvat, eli ns. A-luvat, ovat puolestaan nimensä mukaisesti tarkoitettuja jatkuvaan Suomessa oleskeluun. Nämä oleskeluluvat ovat tyypillisesti 1 – 4 vuoden mittaisia, joskus poikkeuksellisesti jopa lyhyempiä. Jatkuvan oleskeluluvan Suomeen voi saada lukuisilla perusteilla, joista yleisimpiä ovat työnteko, perheenjäsenen luokse muuttaminen sekä yrittäjäyys. Toistaiseksi voimassa olevan pysyvän oleskeluluvan kolmannen maan kansalainen voi puolestaan saada asuttuaan Suomessa neljä vuotta yhtäjaksoisesti jatkuvalla oleskeluluvalla (UlkL 56.1 §).

lainkohdassa erikseen määritetyissä tilanteissa. Vakiintuneen hallintokäytännön mukaisesti kuitenkin oleskelulupahakemusta ei yleensä evätä vain sillä perusteella, että hakemus on jätetty pääsäännöstä poiketen Suomessa (Ks. Maahanmuuttovirasto 2020 Lupamenettelyohje, s. 22).

¹²⁴ Erityisen oleskelulupaperusteen ohella kolmannen maan kansalaiselta edellytetään vielä lisäksi, että hän täyttää ulkomaalaisen maahantulolle asetetut yleiset edellytykset (UlkL 35 §, 36 § ja 150 §). Näiden nojalla kolmannen maan kansalaiselta edellytetään muun muassa voimassaolevaa matkustusasiakirjaa, sitä ettei hänellä ole voimassaolevaa Suomea koskevaa maahantulokieltoa sekä sitä, ettei hän muodosta uhkaa Suomen yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Esimerkiksi syyllistyminen vakaviin rikoksiin on siten ehdoton este minkään oleskeluluvan myöntämiselle. Tässä seikassa viranomaisella ei myöskään ole harkintavaltaa poiketa, toisin kuin matkustusasiakirjaedellytyksestä yksittäistapauksessa.

¹²⁵ Ulkomaalaislain 58 § 5 momentin nojalla oleskelulupa voidaan peruuttaa, jos niitä edellytyksiä, joiden perusteella oleskelulupa myönnettiin, ei ole enää olemassa.

3. Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan asumisen perusteella soveltamisalalaissa

3.1. Soveltamisalalaki: Asumisen määritelmä ensi kertaa

3.1.1. Soveltamisalalain rooli säädöksenä

Laki asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta, eli ns. soveltamisalalaki, tuli voimaan 1.1.1994, samanaikaisesti Euroopan talousaluetta koskevan sopimuksen (ns. ETA-sopimus) kanssa. Lain tarkoituksena oli paikata sitä lainsäädännöllistä aukkoa, joka oli aiheutunut siitä, ettei lainsäädännössämme lakia edeltävästi ollut määritelty, mitä Suomessa asumisella tarkoitetaan määritettäessä henkilön oikeutta asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa. Ennen soveltamisalalain voimaan astumista yhtenäistä etuuskäytäntöä oli toki pyritty turvaamaan muun muassa sillä, että käytännössä asumisperusteista etuuslainsäädäntöä sovellettaessa oli noudatettu samoja periaatteita asumista määritettäessä kuin esimerkiksi väestökirjalainsäädännössä¹²⁶. Puutteellisesti säännellyssä tilanteessa kuitenkin yhteneväistä lopputulosta ei soveltamiskäytännössä ollut saavutettu¹²⁷. Soveltamisalalain tarkoituksena oli selventää Suomessa asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamista säätämällä siitä, mitä asumisella tarkoitetaan päätettäessä oikeudesta etuuteen lain soveltamisalaan kuuluvien erityislakien nojalla¹²⁸. Soveltamisalalain kaltaista sääntelyä oli yritetty aikaansaada Suomessa myös aiemmin, mutta vasta ETA-sopimuksen voimaan astuminen kuitenkin tarjosi syyn saattaa hankkeen loppuun¹²⁹. Tämä johtui siitä, että ETA-sopimuksen myötä myös Euroopan yhteisön sosiaaliturvan koordinointisääntely tuli Suomessa sovellettavaksi¹³⁰. Soveltamisalain sääntelyä Suomessa asumisesta sovellettiin maahanmuuton tilanteessa silloin, kun Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista, mukaan lukien sosiaaliturva-asetus 1408/71:sta, ei muuta johtunut (SovaL 1.2 §).

Soveltamisalalain soveltamisalaan kuuluivat lain voimaan astuessa vuonna 1994 kansaneläkelaki (347/56), perhe-eläkelaki (38/69), sairausvakuutuslaki (364/63), lapsen hoitotuesta annettu laki

¹²⁶ HE 287/1993 vp., s. 6.

¹²⁷ HE 287/1993 vp., s. 6.

¹²⁸ HE 287/1993 vp., s. 1.

¹²⁹ Sakslin 2000, s. 6.

¹³⁰ Koordinointiasetus oli tuolloin koko nimeltään Euroopan yhteisöjen neuvoston asetus no 1048/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä. Asetus 1408/71 ja sen täytäntöönpanoasetus 574/72 sisältyivät ETA-sopimuksen liitteeseen IV. Ks. HE 95/1992 vp., s. 41. Asetukset 1408/71 ja 574/72 edelsivät nykyisin voimassa olevaa asetusta 883/2004 ja sen täytäntöönpanoasetusta 987/2009. Eräänä keskeisenä syynä asetuksen 1408/71 korvaamiselle nykyisin voimassa olevalla asetuksella 883/2004 oli se, että asetuksen soveltamisala oli vuosien mittaan laajentunut olennaisesti (ks. Rentola 2014, s. 8).

(444/69), vammaistukilaki (124/88), kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annettu laki (610/91), kuntoutusrahalaki (611/91) sekä työttömyysturvalaki (602/84)¹³¹. Koska soveltamisalalaissa määritettiin ainoastaan Suomessa asuminen, tullakseen oikeutetuksi johonkin lain soveltamisalalaissa olevaan etuuteen henkilön tuli myös erikseen täyttää kyseisen etuuden erityiset saamisedellytykset. Mikäli Suomeen muuttava henkilö olisi siis tahtonut hakea vaikkapa lapsilisää, olisi hänen siis Suomessa asumisen ohella tullut täyttää lapsilisälaissa (796/1992) säädetty lapsilisän saamisen erityiset edellytykset. Käytännössä etuuden saaminen edellytti vakinaiseksi katsotun Suomeen muuton ohella siis vielä sitä, että henkilöllä oli lapsilisälain 1 § mukaisella tavalla Suomessa asuva alle 17-vuotias lapsi.

Soveltamisalalaki oli voimaan astuessaan ennen muuta viranomaisille tarkoitettu väline asumisen yhdenmukaiseen arvioimiseen. Suomeen muuttavalla tai Suomesta pois muuttavalla henkilöllä oli kuitenkin oikeus myös saada pyynnöstään erillinen päätös siitä, voidaanko häntä pitää Suomessa asuvana (SovaL Alkup. 12 §)¹³². Suomessa asumista koskevan päätöksen antamismenettelyä kuitenkin muutettiin eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanottojen johdosta siten, että Suomeen muuttavalle tai Suomesta pois muuttavalle henkilölle annettiin joko hakemuksesta tai viranomaisaloitteisesti aina Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta erillinen valituskelpoinen hallintopäätöksensä, jossa ratkaistiin ainoastaan, oliko henkilöä pidettävä Suomessa soveltamisalalain mukaiseen sosiaaliturvaan (mukaan lukien sairausvakuutus) oikeutettuna¹³³. Mikäli henkilö oli hakenut sosiaaliturvaan kuulumisen ohella jotain etuutta, etuusasiasta annettiin erillinen päätöksensä. Soveltamisalalain mukainen päätös sosiaaliturvaan kuulumisesta annettiin aina tilanteissa, joissa henkilö muutti Suomeen tai Suomesta ulkomaille¹³⁴.

¹³¹ Asumisperusteisista Kelan hoitamista etuuksista soveltamisalalain soveltamisalan ulkopuolelle jäivät yleinen asumistuki, opintotuki, koulumatkatuki, pienten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki, sotilasavustus ja rintamasotilaseläke. Näiden etuuksien osalta Suomessa asuminen ratkaistiin kotikuntalain perusteella. Ks. esim. SOLMU 1, s. 11 - 12.

¹³² Ennen soveltamisalalain voimaantuloa ulkomaille lähtevän henkilön ei ollut lainkaan mahdollista saada ennakollisesti päätöstä siitä, kuuluuko hän ulkomailla oleskelunsa ajan Suomen sosiaaliturvalainsäädännön piiriin (HE 287/1993 vp., s. 6). Soveltamisalalakia säädettäessä ehdotuksena oli, että henkilöllä olisi *pyynnöstään* mahdollisuus saada päätös siitä, voidaanko häntä pitää Suomessa asuvana (HE 287/1993 vp., s. 14). Lopulliseen lakiin lainkohta kuitenkin päätyi ilman mainintaa siitä, että päätöksen saisi vain pyynnöstä.

¹³³ Ks. esim. Paunio 1496/4/97. Näissä eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen kannanotoissa oli pidetty ongelmallisena sitä, ettei ulkomaille muuttanut henkilö välttämättä saanut riittävästi tietoa siitä, miten pitkään hän kuului Suomen sosiaaliturvan piiriin, minkä seurauksena muuttaja saattoi tietämättään jäädä sosiaaliturvan soveltamispiirin ulkopuolelle.

¹³⁴ SOLMU 4 -työryhmän raportti 2012, s. 47.

3.1.2. Asumisedellytys alkuperäisessä soveltamisalalaissa

Alkuperäiseen soveltamisalakiin omaksuttiin asumisesta yksinkertainen määritelmä. Lain alkuperäisen 3 §:n 1 momentin mukaan lain soveltamisalaan kuuluvaa sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa henkilön katsotaan asuvan Suomessa, jos hänellä on täällä varsinainen asunto ja koti ja jos hän pääasiallisesti jatkuvasti oleskelee täällä. Määritelmän osalta soveltamisalalaissa painotettiin erityisesti asumisen *vakinaisuutta* edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden synnylle. Tämä näkyi useassakin seikassa. Ensinnäkin soveltamisalalain alkuperäisen 3 §:n 2 momentin mukaan Suomeen muuttavan henkilön voitiin katsoa asuvan Suomessa jo maahantulosta lukien, edellyttäen, että hänen tarkoituksenaan on jäädä tänne *vakinaisesti* asumaan ja että hänellä on lisäksi yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen vaaditaan¹³⁵. Erityisestä syystä henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa, vaikka hänellä on alle yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa, jos oleskeluluvan jatkamiselle ei ole estettä¹³⁶.

Asumisen vakinaisuuden ohella alkuperäisen soveltamisalalain asumiskäsitteessä painottui myös tosiasiallinen Suomessa asuminen, sillä varsinaisen asunnon ja kodin ohella lain asumismääritelmä edellytti sitä, että henkilö *jatkuvasti pääasiallisesti* oleskelee Suomessa (SovaL Alkup. 3.1 §)¹³⁷. Pääasiallisella oleskelulla viitattiin käytännössä siihen, että henkilön tulisi asua vuosittain vähintään puolet ajasta Suomessa¹³⁸. Rajatapauksessa tarkoituksena oli, että käsitteiden asunto ja koti sekä pääasiallinen jatkuva oleskelu avulla selvitetäisiin kokonaisharkintaa soveltaen, onko henkilöllä kiinteämmät siteet Suomeen vai ulkomaille¹³⁹.

¹³⁵ Tältä osin kannattaa huomata, että soveltamisalalain voimaantuloaikaan myös ETA-alueen kansalaisen yli 3 kuukautta kestänyt oleskelu Suomessa edellytti oleskeluluvan hakemista (ULkL 378/1991, 8 a §). Nykyisin kuitenkin yli 3 kuukautta Suomessa oleskelevalta unionin kansalaiselta edellytetään vain oleskeluoikeuden rekisteröintiä Suomessa (ULkL 301/2004, 159 §).

¹³⁶ Soveltamisalalakia koskeva hallituksen esitys ei sisältänyt tätä joustomahdollisuutta oleskeluluvan yhden vuoden vähimmäiskeston vaatimuksesta. Sosiaali- ja terveysvaliokunta kuitenkin edellytti joustomahdollisuuden lisäämistä sellaisten tilanteiden varalle, joissa oleskelulupa on myönnetty alle vuoden mittaisena, mutta sen jatkamista on pidettävä itsestään selvänä. Ks. StVM 57/1993 vp.

¹³⁷ Tosiasiallista Suomessa asumista painotetaan myös lain esitöissä, ks. HE 287/1993 vp., s. 9-10.

¹³⁸ Soveltamisalalain esitöiden mukaan henkilön voitaisiin katsoa asuvan muualla kuin Suomessa, mikäli hänellä olisi Suomessa asunto, mutta henkilö viettäisi silti jatkuvasti vuosittain yli puolet ajasta ulkomailla (HE 287/1993 vp., s. 9-10). Esimerkiksi vakuutusosoikeuden ratkaisussa VakO 11827/97 jouduttiin punnitsemaan tätä kysymystä. Tapauksessa henkilöllä oli ollut ajalla 18.12.1993 – 26.10.1994 ulkomaan työkohteita Puolassa, Venäjällä ja Indonesiassa, mutta samaan aikaan hän oli maksanut tuloveronsa Suomeen ja oleskellut ajalla 18.12.1993 – 17.12.1994 myös tosiasiallisesti Suomessa enemmän aikaa kuin ulkomailla. Lisäksi henkilö oli ajan 18.12.1993 – 26.10.1994 asunut Suomessa perheineen ja hänellä oli ollut täällä varsinainen asunto ja koti. Vakuutusosoikeus katsoi, että ajalla 18.12.1993- 26.10.1994 henkilö oli siten oleskellut pysyvästi Suomessa.

¹³⁹ HE 1993/287 vp., s. 9-10.

Alkuperäinen soveltamislain asumiskäsité korosti vielä asumisen arvioinnissa muuttajan *omaa asumistarkoitusta*, sillä lain mukaan muuttajaa voitiin pitää Suomessa asuvana jo maahan tulosta alkaen, jos henkilön tarkoituksena oli jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja jos hän täytti myös lain mukaisen oleskelulupaedellytyksen silloin, kun sellaista vaadittiin. Tämä henkilön subjektiivisen näkemyksen painottaminen jäi kuitenkin lain soveltamiskäytännössä objektiivisen yksittäistapauksellisen kokonaisharkinnan jalkoihin¹⁴⁰. Kenties subjektiivisen lähtökohdan kanssa osin ristiriitaisena voidaankin pitää myös sitä, että lain esitöissä todetaan kuitenkin, että arvioitaessa, mistä alkaen Suomeen tulevan henkilön katsotaan asuvan Suomessa, tulisi pitää lähtökohtana maahan tulevan henkilön *yksilöllistä tilannetta*¹⁴¹. Käytännössä tämä johti lain soveltamiskäytännössä siihen, että soveltamisalain soveltamisalan mukaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jäivät kokonaan muun muassa Suomeen ainoastaan opiskelutarkoituksessa saapuneet opiskelijat¹⁴².

Säännökseen koskien sosiaaliturvaoikeuden alkamista sisältyy myös eräs epäselvyys koskien henkilön Suomeen saapumista sekä oleskelulupavaatimusta. Alkuperäisen soveltamisalain 3.2 §:n mukaan henkilön voidaan katsoa asuvan Suomessa jo *maahan tulosta lukien*, jos hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti ja hänellä on vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava oleskelulupa silloin, kun tällainen lupa vaaditaan. Säännös kertoo toimintatavan sosiaaliturvaoikeuden alkamisen suhteen silloin, kun ensimmäistä oleskelulupaa on haettu ulkomailla, se on myönnetty ja henkilö saapuu tämän jälkeen Suomeen. Säännös jättää kuitenkin tietynlaisen aukon koskien niitä tilanteita, joissa ensimmäistä oleskelulupaa haetaankin vasta Suomeen saapumisen jälkeen¹⁴³. Vakuutusoikeuden ratkaisukäytäntö kuitenkin viittaisi siihen, että tällaisessa tapauksessa henkilöä voitaisiin pitää soveltamisalain tarkoittamalla tavalla Suomessa asuvana vasta siitä lukien, kun henkilön ensimmäinen oleskelulupa astuisi voimaan. Esimerkiksi ratkaisussa VakO 3859:97 henkilö oli avioitunut Suomen sosiaalivakuutukseen kuuluvan miehen kanssa 26.1.1996 ja hänelle oli myönnetty ensimmäinen oleskelulupa 9.7.1996 alkaen. Kansaneläkelaitos oli katsonut henkilön kuuluvan asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin 9.7.1996

¹⁴⁰ Sakslin 2000, s. 162 – 163.

¹⁴¹ HE 1993/287 vp., s. 9-10.

¹⁴² Soveltamisalalaki itsessään ei sisältänyt opiskelijoita koskevaa poissuljentasäännöstä, mutta hallintokäytännössä ainoastaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuneet opiskelijat eivät voineet päästä sosiaaliturvan piiriin (SOLMU 1, s. 56). Vakuutusoikeus otti kantaa esimerkiksi ratkaisussaan VakO 8506:98 siihen, ketä oli pidettävä pelkästään opiskelutarkoituksessa maahan saapuvana henkilönä. Tapauksessa henkilö oli kertonut olevansa tulossa Suomeen opiskelemaan. Hän oli myös kertonut vanhempiansa asuvan täällä pysyvästi ja aikovansa jäädä opintojensa päätyttyä Suomeen pysyvästi asumaan osallistuakseen vanhempiansa liiketoimintaan. Vakuutusoikeus katsoi, ettei henkilö ollut tapauksessa tullut maahan pelkästään opiskelutarkoituksessa.

¹⁴³ Vaikka pääsääntöisesti ensimmäistä oleskelulupaa tuli myös nykyistä ulkomaalaislakia edeltäneen, vuoden 1991 ulkomaalaislain (378/1991) mukaan hakea ulkomailla, tietyissä lain 19 §:ssä määritetyissä tilanteissa oleskelulupaa saattoi hakea myös vasta Suomeen saapumisen jälkeen.

lukien, kun taas sosiaaliturvan tarkastuslautakunta oli pitänyt henkilöä Suomessa asuvana jo 26.1.1996 lukien. Vakuutusosoikeus kuitenkin katsoi, että henkilöä voitaisiin pitää Suomessa asuvana sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa vasta 9.7.1996 alkaen, jolloin henkilön oleskelulupa astui voimaan.¹⁴⁴

Huomionarvioista on, ettei alkuperäisessä soveltamisalalaissa lainkaan eritelty erilaisia maahanmuuton tilanteita sosiaaliturvaoikeuden alkamisen kannalta. Siten myös soveltamisalain soveltamisalaan kuuluneissa tilanteissa Suomeen työntekijänä muuttaneelta henkilöltä edellytettiin lain asumismääritelmän täyttämistä, jotta hän olisi tullut oikeutetuksi sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa¹⁴⁵. Laissa tai sen esitöissä ei muutenkaan täsmennetty lainkaan sitä, miten pitkä Suomeen muuttavan henkilön työsuhteen tulisi Suomessa olla, jotta hänet voitaisiin katsoa Suomessa asuvaksi¹⁴⁶. Myöskään muiden muuttajien osalta laissa tai sen esitöissä ei määritetty minkäänlaista aikarajaa sille, miten pitkä oleskelutarkoitus Suomessa olisi katsottava vakinaiseksi asumistarkoitukseksi, pois lukien vaatimus vähintään vuoden voimassaolevasta oleskeluluvasta¹⁴⁷.

3.1.3. Alkuperäisen soveltamisalain asumisedellytyksen henkilöllinen soveltamisala

Niissä tapauksissa, joihin alkuperäisen soveltamisalain asumisedellytystä sovellettiin, Suomeen muuttavalta henkilöltä vaadittiin siis aina vakinaista muuttotarkoitusta Suomeen edellytyksenä lain soveltamisalaan kuuluvien etuuslakien mukaisen asumisedellytyksen täyttämiseksi. Alkuperäisessä soveltamisalalaissa asumisedellytyksen henkilöllisestä soveltamisalasta esitetään vain epäsuora vihjaus lain 1.2 §:ssä, jonka nojalla lain mukaan ratkaistaan, onko henkilöä pidettävä sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettaessa Suomessa asuvana, jollei Suomea sitovista kansainvälisistä sopimuksista muuta johdu. Käytännössä asumisedellytyksen täyttymistä ei kuitenkaan voitu edellyttää tilanteessa, jossa EU/ETA-maan kansalainen saapui Suomeen työskentelemään palkattuna

¹⁴⁴ Myös vakuutusosoikeuden ratkaisussa VakO 126:96 kytkettiin sosiaaliturvaoikeuden alkaminen vasta oleskeluluvan voimaantulon hetkeen. Tapauksessa suomalaisen miehen kanssa kihlautunut thaimaalaisnainen oli saapunut alun perin turistiviisumilla Suomeen 16.5.1994. Nainen oli oleskellut Suomessa ensin viisumilla, mutta hänelle oli myönnetty 5.12.1994 alkaen puolen vuoden oleskelulupa Suomeen. Oleskelulupaa jatkettiin 22.3.1995 naisen passin voimassaolon päättymiseen saakka 4.2.1996. Vakuutusosoikeus katsoi, että tässä tilanteessa naisen ensimmäisen oleskeluluvan voimaantulo 5.12.1994 oli hetki, josta lukien häntä voitiin pitää Suomessa asuvana.

¹⁴⁵ Käytännössä asumisedellytys koski siten Suomeen työnteon perusteella muuttaneita kolmannen maan kansalaisia, sillä sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalassa olleissa tilanteissa, eli EU-kansalaisten osalta, asumisedellytystä ei ollut mahdollista soveltaa.

¹⁴⁶ Soveltamiskäytännössä kuitenkin rajana asumisen vakinaiseksi katsomiselle oli pidetty vähintään kahden vuoden pituista työsuhdetta (ks. SOLMU 1 1998, s. 3).

¹⁴⁷ Tällainen aikaraja ehdotettiin lisättäväksi soveltamisalalakiin vuoden 1998 SOLMU 1 -työryhmän raportissa. Työryhmä ehdotti aikarajaksi kahden vuoden oleskelutarkoitusta (SOLMU 1, s. 56).

työntekijänä tai itsenäisenä ammatinharjoittajana¹⁴⁸. Tässä tapauksessa henkilö tuli sosiaaliturva-asetus 1408/71:n mukaisen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, jos työskentely oli sellaista, että se kuului työeläkelainsäädännön piiriin¹⁴⁹. Käytännössä siten hyvinkin lyhytaikainen ja tilapäinen työskentely riitti näissä tilanteissa synnyttämään henkilölle hyvinkin laajan sosiaaliturvaoikeuden, sillä sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuului käytännössä koko Kelan hoitama asumisperusteinen sosiaaliturva, lukuun ottamatta äitiysavustusta, pienten lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tukea, yleistä asumistukea, sotilasavustusta, työvoimapoliittisia koulutusetuuksia, opintotukea sekä rintamasotilaseläkettä¹⁵⁰. Myös työntekijän perheenjäsenille maksettiin asetuksen nojalla tiettyjä sosiaaliturvaetuuksia siitä maasta, jonka sosiaaliturvan piiriin perheen huoltaja eli työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja kuuluu¹⁵¹.

Soveltamisalalain tullessa voimaan lain 3 §:n mukaista asumisedellytystä voitiin siten edellyttää muilta Suomeen muuttaneilta henkilöiltä kuin EU:n sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalassa olleilta henkilöiltä tai sellaisilta henkilöiltä, joita koskien jokin Suomen solmima sosiaaliturvasopimus toisin sääti¹⁵². Käytännössä siten edellytyksen täyttämistä voitiin vaatia ennen kaikkea kolmannen maan kansalaisilta, jotka muuttivat Suomeen EU-alueen ulkopuolelta sekä EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta muuttavaan kolmannen maan kansalaiseen, paitsi jos kyseinen henkilö kuului EU:n koordinaatiosääntelyn henkilölliseen soveltamisalaan esimerkiksi pakolaisstatuksesta johtuen.

Yksinomaan soveltamisalalain perusteella määritettävien tilanteiden yleisyyttä suhteessa EU:n sosiaaliturvan koordinoitunormiston soveltamisalaan lukeutuneisiin tilanteisiin voidaan tarkastella suuntaa antavasti ajan maahanmuuttotilastojen perusteella. Esimerkiksi vuosien 1992 – 1996 aikana Suomeen muutti yhteensä 43 741 ulkomaan kansalaista, joista yhteensä 13 670 henkilöä oli

¹⁴⁸ Ks. asetuksen henkilöllisestä soveltamisalasta soveltamisalalain alkutaipaleilla laajemmin esim. Saksin 1995, s. 109 - 116.

¹⁴⁹ Sosiaaliturva-asetus 1408/71 liite I (kohta M Suomi):n nojalla työntekijänä pidetään ”henkilöä, joka on työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä tarkoitettu työntekijä tai itsenäinen ammatinharjoittaja”. Ks. myös SOLMU 1 1998, s. 19. Käytännössä riippui työntekijän ammattialasta, minkä mittainen työsuhte edellytti työntekijän eläkevakuuttamista, mistä johtuen toisilla aloilla oikeus sosiaaliturvaan saattoi syntyä jo muutaman päivän työskentelyllä ja toisilla aloilla taas vasta vähintään kuukauden kestäneen työnteon myötä (Saksin 1995, s. 110).

¹⁵⁰ SOLMU 1 1998, s. 19. Ks. tarkempi analyysi asetuksen soveltamisalaan kuuluneista sosiaaliturvaetuksista esim. Saksin – Rentola – Klemola 1998.

¹⁵¹ Perheenjäsenillä oli lähinnä oikeus äitiyteen ja sairauteen sekä jälkeensijäneiden etuuksiin ja vammaisuuksiin (Saksin 1995, s. 115). Perheenjäsenellä tarkoitetaan sosiaaliturva-asetus 1408/71:n 1 artiklan f kohdan i alakohdan mukaan henkilöä, joka määritellään tai tunnustetaan perheenjäseneksi lainsäädännössä, jonka perusteella etuudet annetaan. Käytännössä siten perheenjäsenyys määräytyy sen maan lainsäädännön mukaan, jonka piirissä työntekijä sosiaaliturva-asetuksen mukaan on. Ks. kyseisestä määritelmästä laajempi analyysi esim. Saksin 1995, s. 114 – 116 tai Saksin – Rentola – Klemola 1998, s. 22 - 23.

¹⁵² Jos tarkastellaan tuolloin voimassa ollutta normistoa, tällainen soveltamisalalain asumisedellytyksen syrjäyttävä säännös sisältyi esimerkiksi silloiseen Pohjoismaiseen sosiaaliturvasopimukseen (106/1993).

kansalaisuudeltaan jonkin EU-valtion kansalainen¹⁵³. Kyseisten tilastojen perusteella siten soveltamisalalain henkilöllisen soveltamisalan piirissä olisi ollut vähintäänkin kaksinkertaisesti muuttajia suhteessa EU:n koordinaationormistoon. Aikakautena kaikki 13 670 EU-kansalaista eivät myöskään olisi lukeutuneet koordinaationormiston soveltamisalan piiriin, sillä ainoastaan työntekijät, yrittäjät ja heidän perheenjäsenensä olisivat tähän lukeutuneet. Esimerkiksi EU-lainsäädäntöä soveltavista maista Suomeen muuttaneet opiskelijat olisivat siten kuuluneet EU:n koordinaationormiston sijaan soveltamisalalain henkilöllisen soveltamisalan piiriin.

Vaikka soveltamisalalain asumisedellytyksen syrjäytyminen koski siten vain rajallista joukkoa Suomeen muuttaneista henkilöistä, yhteisösääntelyn sovellettavaksi tuleminen Suomessa 1.1.1994 nostatti välittömästi erinäisiä huolenaiheita. Ensinnäkin huolena oli, miten yhteisösääntely vaikuttaisi universaalin asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmämme perusteisiin ja Suomen hyvinvointivaltiokehitykseen¹⁵⁴. Maija Sakslin esitti tältä osin kysymyksen siitä, johtaisiko yhteisösääntelyn sovellettavaksi tuleminen mahdollisesti sosiaaliturvamme fragmentoitumiseen siten, että eri ihmisryhmät olisivat eri asemassa suhteessa sosiaaliturvaoikeuden syntyyn¹⁵⁵. Sakslinin huolenaihe perustui asiassa sille, että yhteisön oikeus mahdollisti yhtäältä työelämän ulkopuolella olevien oikeuksien rajoittamisen sekä toisaalta EU:n ulkopuolelta saapuvien muuttajien asettamisen jäsenvaltioiden kansalaisia huonompaan asemaan¹⁵⁶.

Toinen yhteisösääntelyn nostattama huolenaihe oli pikemminkin taloudellinen: yhteisöoikeuden nojalla oikeus sosiaaliturvaan oli taattava Suomessa vakinaisesti asuvien henkilöiden ohella myös sellaisille henkilöryhmille, jotka eivät välttämättä asu Suomessa lainkaan tai jotka viipyvät Suomessa vain hetken¹⁵⁷. Kansalliseen etuuslainsäädäntöön toteutettiin tätä haastetta ennakoiden jo 1.1.1994 voimaantullut kansaneläkelain uudistus, jonka nojalla kansaneläkkeen määrä sidottiin henkilön asumisaikaan Suomessa¹⁵⁸. Saman lakimuutoksen yhteydessä myös vastaavana toisena uudistuksena

¹⁵³ Tilasto ei sikäli kerro muuttoliikkeen kokonaiskuvaa sosiaaliturvan kohdentamismistön näkökulmasta, että siitä puuttuvat vuosina 1992 – 1996 Suomeen ulkomailta muuttaneet Suomen kansalaiset kokonaan, vaikka myös heihin yhtä lailla sovellettiin soveltamisalalain, EU:n sosiaaliturva-asetuksen tai sosiaaliturvasopimusten sääntelyä. Näitä kyseisinä vuosina Suomeen ulkomailta muuttaneita Suomen kansalaisia oli yhteensä 22 735 henkeä (Myrskylä 2010).

¹⁵⁴ Sakslin 1995, Nieminen 1999.

¹⁵⁵ Sakslin 1995, s. 4 ja s. 274.

¹⁵⁶ Mt., s. 274.

¹⁵⁷ Timonen on kutsunut tätä huolenaihetta peloksi ”hyvinvointiturismista” (Timonen 1999, s. 254), Pakkaslahti puolestaan ”sosiaaliturismiksi” (Pakkaslahti 1998, s. 23).

¹⁵⁸ Laki kansaneläkelain muuttamisesta (547/93). Ilman muutosta lyhytkin Suomessa työskentely olisi oikeuttanut henkilön täyteen kansaneläkkeeseen. Lakimuutoksella tavoiteltiin kansaneläkejärjestelmän tarkistamista siten, että sen merkitys Suomessa asuvien vähimmäiseläketurvana turvattaisiin (HE 227/1992 vp., s. 5). Ks. aiheesta laajemmin esim. Sakslin 1995 tai Kotkas 2016.

kiristettiin perhe-eläkkeen saamisedellytyksiä siten, että leskelle asetettiin maassa asumisaikaa koskeva odotusaika¹⁵⁹.

3.2. Asumisedellytyksen ehdinko useiden asumiskäsitteiden ja laajenevan kansainvälisen sääntelyn ristiaallokossa

3.2.1. Useat erilliset asumiskriteerit oikeuksien perustajina ja niiden rajoittajina

Alkuperäinen soveltamisalalaki määritteli Suomessa asumisen kansaneläkelain (347/56), perhe-eläkelain (38/69), sairausvakuutuslain (364/63), lapsen hoitotuesta annetun lain (444/69), vammaistukilain (124/88), Kansaneläkelaitoksen järjestämästä kuntoutuksesta annetun lain (610/91), kuntoutusrahalain (611/91) sekä työttömyysturvalain (602/84) osalta (SovaL 1.1 §). Jos kuitenkin palaamme tarkastelemaan luvussa 2.1.3 esitettyä kaaviota Suomen asumisperusteisesta sosiaaliturvasta, voimme havaita, että vain osa Kansaneläkelaitoksen hallinnoimista asumisperusteisista etuuksista kuului alkuperäisen soveltamisalalain soveltamisalaan. Esimerkiksi opintotuki, koulumatkatuki, elatustuki sekä rintamasotilaseläke jäivät lain soveltamisalan ulkopuolelle huolimatta siitä, että myös oikeus näihin etuuksiin edellytti Suomessa asumista. Miten siis henkilön asumista arvioitiin päätettäessä henkilön oikeudesta näihin soveltamisalalain ulkopuolelle jääviin etuuksiin?

Vastaus kysymykseen piilee soveltamisalalain luonteessa säädöksenä. Soveltamisalalaki oli nimittäin erityislaki suhteessa toiseen yleislakina toimivaan säädökseen, eli kotikuntalakiin (201/1994). Kotikuntalakia sovelletaan määritettäessä henkilön oikeutta kunnan asumisperusteisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Koska kotikuntalaki on luonteeltaan yleislaki, noudatetaan sen mukaista sääntelyä myös silloin, kun valtion tai kunnan viranomainen tai Kela tekee ratkaisuja, joihin henkilön kotikunnalla ja siellä olevalla asuinpaikalla tai henkilön tilapäisellä asuinpaikalla on vaikutusta, ellei muussa laissa toisin säädetä (KotikuntaL 3.1 §). Kotikuntalakia siten sovellettiin asumisen määrittelyyn niiden asumisperusteisten etuuksien ja palveluiden osalta, joihin soveltamisalalaki ei soveltunut. Kotikuntalaki ei kuitenkaan sisältänyt eikä edelleenkaan sisällä soveltamisalalain tapaista määritelmää siitä, mitä asumisella tarkoitetaan määritettäessä sen perusteella henkilön oikeutta asumisperusteisiin etuuksiin ja palveluihin. Sen sijaan keskeistä oikeuden syntymisen kannalta

¹⁵⁹ Ks. HE 227/1992. Maija Sakslin on yleisemmin kiteyttänyt, että Suomessa pyrittiin vastaamaan yhteisö sääntelyn taloudellisiin haasteisiin yhtäältä siirtymällä tasamääräisistä etuuksista etuuksiin, joiden määrä kasvaisi sen myötä, mitä tiiviimpi yhteys edunsaajalla olisi Suomeen ja toisaalta käyttämällä mahdollisuuksia etuuksien poissulkemiseksi kokonaan pois sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalasta (Sakslin 1995, s. 175 - 176).

kotikuntalakia sovellettaessa on kotikunnan käsite. Suomessa asuminen onkin laissa määritelty säätämällä, milloin maahan muuttavalla henkilöllä on kotikunta Suomessa ja milloin maasta muuttavalla henkilöllä ei Suomessa enää kotikuntaa ole¹⁶⁰.

Alkuperäisen kotikuntalain mukaan Suomeen tulleen henkilön kotikunta määräytyy lain 2 §:n säännösten mukaisesti, jos hän asuu Suomessa ja hänellä on tarkoitus jäädä tänne vakinaisesti asumaan ja jos hänellä on lisäksi vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelulupa, milloin sellainen lupa häneltä vaaditaan (KotiKL Alkup. 4 §). Kotikunnan saaminen edellytti vakinaisen asumistarkoituksen ohella aina myös sitä, että maahan tullut henkilö tosiasiallisesti asui Suomessa¹⁶¹. Lisäksi edellytettiin, maahantulo oli tapahtunut laillisesti¹⁶². Lain esitöissä on listattu säännöksessä mainittua asumistarkoitusta osoittavina seikkoina esimerkiksi vakinainen työpaikka Suomessa, avioliitto, adoptio tai muu läheinen perhe- tai sukulaisuussuhde Suomessa vakinaisesti asuvaan taikka maahan vakinaisesti muuttavaan henkilöön¹⁶³.

Tässä vaiheessa on hyvä pysähtyä hetkeksi kiteyttämään tilanne, joka vallitsi asumisedellytyksen osalta soveltamisalalain ja kotikuntalain astuttua voimaan vuonna 1994. Mikäli Suomeen muuttajalta voitiin edellyttää Suomessa asumista ehtona sosiaaliturvaoikeuden synnylle, hänen asumisensa vakinaisuutta saattoivat määrittää eri viranomaiset yhtäältä kotikuntalain ja toisaalta soveltamisalalain perusteella arvioidessaan henkilön oikeutta erilaisiin asumisperusteisiin etuuksiin ja palveluihin. Ongelmalliseksi asetelman muodosti se, etteivät eri viranomaiset olleet asumista määrittäessään sidottuja toistensa tekemiin ratkaisuihin¹⁶⁴. Esimerkiksi Kela tai kunnat eivät olleet siten itse tekemissään ratkaisuissa sidottuja väestörekisteriviranomaisen tekemiin ratkaisuihin. Koska käytännössä Kela kuitenkin sovelsi myöntämiinsä etuuksiin yhteneväisesti kotikuntalain ja soveltamisalalain asumiskäsitteitä, tilanne saattoi johtaa siihen, että Kela katsoi henkilön olevan oikeutettu asumisperusteisiin etuuksiin, vaikka samalla väestökirjaviranomainen/maistraatti on saattanut katsoa samaa lakia soveltaessaan, ettei henkilöllä ole kotikuntaa Suomessa¹⁶⁵. Näiden viranomaisten ohella vielä muun muassa veroviranomainen sovelsi omaa verolainsäädännössä

¹⁶⁰ Ks. esim. SOLMU 3 -väliraportti 2002, s. 14.

¹⁶¹ HE 104/1993 vp., s. 26.

¹⁶² HE 104/1993 vp., s. 26.

¹⁶³ HE 104/1993 vp., s. 26. Myös pakolaisuus on esitöissä listattu eräänä mahdollisena tällaisena seikkana.

¹⁶⁴ Ks. esim. HE 104/1993 vp., s. 24. Ks. tästä myös ratkaisu KHO 1999-T-1275, jossa korkein hallinto-oikeus katsoi, ettei väestökirjanpitoon tehty merkintä sido muita viranomaisia näiden ratkaistessa kysymystä koskien mm. henkilön asumista.

¹⁶⁵ Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 2) loppuraportti 2003, s. 25. Käytännössä tilanne oli johtanut siihen, että rekisteriviranomaiset olivat useammin myöntäneet maahanmuuttajalle kotikunnan kuin henkilö oli soveltamisalalain mukaan saanut oikeuden asumisperusteiseen sosiaaliturvaan (SOLMU 1 1998, s. 59).

määriteltyä asumiskäsitettään¹⁶⁶. Tilanteen voi arvata olleen sosiaaliturvan asiakkaan kannalta hyvinkin hämmäntävä, eikä sitä myöskään voitane pitää tyydyttävänä perusoikeuksien rajoittamisedellytyksiin kuuluvan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta. Muun muassa sisäministeriön maahanmuutto- ja pakolaishallituksen toimikunta ehdottikin asumista koskevan lainsäädännön asumiskriteerien yhtenäistämistä jo vuoden 1997 selvityksessään¹⁶⁷. Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittänyt työryhmä (Solmu 1) puolestaan katsoi, että soveltamisalain ja kotikuntalain sääntelyä tulisi pikemminkin yhteensovittaa kuin yhdenmukaistaa¹⁶⁸.

Jos soveltamisalain ja kotikuntalain alkuperäisiä asumiskäsitteitä vertaa toisiinsa, näistä on mahdollista löytää paljon yhteneväisyyksiä, mutta myös keskeisiä eroja. Molemmat painottivat vakinaista oleskelutarkoitusta sekä tosiasiallista Suomessa asumista. Keskeinen ero asumiskäsitteisiin kuitenkin sisältyi sen osalta, että soveltamisalain mukaan myös alle yhden vuoden mittaisella oleskeluluvalla maassa oleskelevan henkilön voitiin erityistapauksessa katsoa oleskelevan maassa vakinaisesti, mikäli oleskeluluvan jatkamiselle ei ollut estettä. Kotikuntalaki kuitenkin edellytti vähintään vuoden mittaista oleskelulupaa. Tämä eroavaisuus on mielenkiintoinen, sillä soveltamisalakiinkin kyseinen joustomahdollisuus oli omaksuttu vasta sosiaali- ja terveysvaliokunnan otettua kantaa asiaan. Soveltamislakia aiemmin sosiaali- ja terveysvaliokunnassa käsitellyn kotikuntalakia koskevan lakiesityksen osalta valiokunta ei kuitenkaan ollut kiinnittänyt huomiota samaan seikkaan¹⁶⁹.

Asumiskäsitteiden yhteneväisyyksistä voisi puolestaan tulkita osoitukseksi sen, että Kela sovelsi käsitteitä yhdenmukaisesti omassa etuuskäytännössään¹⁷⁰. Käsitteiden yhteneväisyyksiä enemmän tämä kuitenkin kertoo kenties niiden ylimalkaisuudesta. Vakinaisen asumisen käsitettä ei ollut kummassakaan laissa määritelty täsmällisesti, vaikkakin kotikuntalain esitöissä sentään oli listattu esimerkinomainen lista vakinaista asumistarkoitusta osoittavista seikoista. Käytännössä puutteellinen määrittely lain tasolla johti siihen, että etuuskäytännössä oli ollut välttämätöntä laatia

¹⁶⁶ SOLMU 1 1998, s. 58.

¹⁶⁷ Komiteamietintö 1997:5.

¹⁶⁸ SOLMU 1 1998, s. 59.

¹⁶⁹ Vrt. kotikuntalakia koskenut StVL 9/1993 vp. ja soveltamisalalakia koskenut StVM 57 / 1993 vp. Kenties eroavaisuutta selittää osaltaan se, että valiokunnassa oli soveltamisalain tapauksessa kuultavana ulkomaalaisasioiden osalta laajempi joukko asiantuntijoita kuin kotikuntalain tapauksessa. Kotikuntalain osalta valiokunnassa kuultiin ainoastaan Ulkomaalaiskeskuksesta yksikön johtaja Annikki Vanamo-Alhoa, kun taas soveltamisalain osalta valiokunnassa kuultiin Vanamo-Alhon ohella myös pakolaissihteeri Marja Nylund-Ojaa Tampereen kaupungin pakolaistoimistosta sekä lakimies Pertti Rauhiota Pakolaisneuvonnasta.

¹⁷⁰ Tämä seikka mainitaan esimerkiksi SOLMU 3 -työryhmän vuoden 2003 loppuraportissa, s. 25.

soveltamisohjeita yhdenmukaisen soveltamiskäytännön turvaamiseksi¹⁷¹. Soveltamiskäytännössä ratkaisut asumisen vakinaisuudesta tehtiin ennen muuta Suomeen muuttamisen *tarkoituksen* perusteella¹⁷². Eräänlaiseksi alarajaksi muuton vakinaisuudelle oli asetettu kahden vuoden oleskelutarkoitus, mikä näkyi siinä, että yli kahden vuoden mittaisia määräaikaista työsuhdetta oli pidetty osoituksena vakinaisesta asumistarkoituksesta¹⁷³. Alle kahden vuoden mittaisiin määräaikaisiin työsuhteisiin saapuvien ei siten ollut katsottu muuttavan Suomeen vakinaisesti eikä näitä henkilöitä ollut pidetty siten oikeutettuina sosiaaliturvaan Suomessa. Myös muun muassa opiskelijoiden ja tutkijoiden oleskelua Suomessa oli pidetty ainoastaan tilapäisenä.

Useiden asumiskäsitteiden ongelman ohella siten asumisedellytyksen ongelmat liittyivät siihen, että edellytys sulki monia henkilöryhmiä kokonaan sosiaaliturvan ulkopuolelle. Soveltamisalain asumisedellytys nimittäin merkitsi sitä, että kun muuttajalta voitiin vakinaista edellytyksen täyttämistä edellyttää, vakinaisesti Suomeen asumaan muuttaville avautui kerralla oikeus koko lain soveltamisalassa olleeseen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, kun taas muussa kuin vakinaisessa tarkoituksessa Suomeen muuttavat jäivät tämän asumisperusteisen sosiaaliturvan ulkopuolelle kokonaan. Tähän on - off -tyyppiseen sosiaaliturvaoikeuteen esitettiin muutosta jo vuoden 1998 Sosiaaliturvan muutostyöryhmän raportissa.¹⁷⁴ Työryhmän esittämä ajatus oli, että myös tilapäisessä tarkoituksessa Suomeen muuttaville saattaisi olla tarkoituksenmukaista turvata oikeus osaan sosiaaliturvasta, muun muassa sairaanhoitoon¹⁷⁵. Vaihtoehtona tälle työryhmä esitti, että soveltamisalain mukaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jääville henkilöille järjestettäisiin mahdollisuus liittyä sosiaaliturvaan vapaaehtoisesti¹⁷⁶. Se että sosiaaliturvaoikeus syttyi ja sammui edellä kuvatulla tavalla, kertoo osaltaan siitä, että soveltamisalain mukainen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä oli suunniteltu tilanteeseen, jossa valtaosa Suomeen saapuvista muuttaisi Suomeen vakinaisessa tarkoituksessa.

¹⁷¹ Ks. HE 76/2004 vp., s. 5.

¹⁷² SOLMU 3 -työryhmän väliraportti 2002, s. 20.

¹⁷³ Mt., s. 20. Mielenkiintoinen sivuhuomio on, että ulkomaalaislainsäädännön puolella vastaava kahden vuoden raja näkyy nykyisinkin muun muassa siten, että mikäli tilapäisessä tarkoituksessa maahan työn tai yrittäjyyden perusteella saapunut henkilö on oleskellut Suomessa yhtäjaksoisesti kahden vuoden ajan, muutetaan hänen seuraava oleskelulupansa jatkuvaan Suomessa oleskeluun tarkoitetuksi A-luvaksi (UlkL 54.3 §).

¹⁷⁴ SOLMU 1 1998, s. 61.

¹⁷⁵ SOLMU 1 1998, s. 61.

¹⁷⁶ SOLMU 1 1998, s. 63.

3.2.2. Kehittyvä asumisedellytys: poissuljentasäännöksiä ja kokonaisharkinnan apukriteerejä

Asumisedellytykseen liittyvät ongelmat olivat siten soveltamisalalain voimaantulon jälkeen olleet moninaiset. Yhtäältä itse edellytys oli niin soveltamisalalaissa kuin kotikuntalaissakin ylimalkaisesti määritetty, mistä johtuen viranomaiskäytännössä oli muodostunut laaja, lain tasolle kodifioimaton kriteerin soveltamiskäytäntö. Myös toisistaan eriävät eri viranomaisten laintulkinnat muodostivat haasteen. Lisäksi havaitun epäkohdan muodosti se, että henkilön sosiaaliturvaoikeus joko kattoi koko soveltamisalalain mukaisen asumisperusteisen sosiaaliturvan tai sitten ei kattanut mitään. Kriteeri ei siten toiminut hyvin tilanteessa, jossa henkilöiden rajat ylittävä liike oli tiheää, vaan tällaiset henkilöt jäivät koko sosiaaliturvan ulkopuolelle, jos heiltä voitiin edellyttää asumisedellytyksen täyttämistä. Tietynlaisen haasteen muodosti myös se, että yhteisölainsäädännön soveltamisalaan kuuluneet, Suomeen muuttaneet henkilöt saattoivat olla hyvinkin toisenlaisessa asemassa kuin kolmansista maista Suomeen muuttaneet, samaan henkilöryhmään kuuluneet muuttajat, sillä ensimmäisille laaja-alainen oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan avautui Suomessa siitäkin huolimatta, etteivät nämä henkilöt täyttäneet soveltamisalalain mukaista asumisedellytystä.

Soveltamisalalakiin toteutettiin vuonna 2004 merkittäviä muutoksia, joiden tarkoituksena oli muun muassa vastata keskeiseen osaan edellä mainituista ongelmakohdista¹⁷⁷. Näiden muutosten johdosta lakiin omaksuttiin tarkentava listaus asumisen vakinaisuutta osoittavista tekijöistä, minkä ohella lakiin toteutettiin myös oleskeluaikoja ja tiettyjä henkilöryhmiä koskevia rajoituksia. Myös itse soveltamisalalain soveltamisalaa tarkennettiin. Osin vastaavia muutoksia toteutettiin kotikuntalakiin vuonna 2007.

Soveltamisalalakiin omaksuttiin vuonna 2004 listaus henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavista seikoista säilyi pääosin muuttumattomana lain kumoamiseen vuonna 2019 asti¹⁷⁸. Kyseisen listauksen mukaan Suomeen muuttavan henkilön asumisen vakinaisuutta arvioitaessa otettiin

¹⁷⁷ Hallituksen esityksen mukaan muutosten tavoitteina oli muuttaa asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä siten, että se vastaisi paremmin kansainvälistymisen sekä siihen liittyvän lisääntyneen liikkuvuuden sekä maahan- ja maastamuuton asettamia vaatimuksia. Muutosten tarkoituksena oli hallituksen esityksen mukaan myös selkeyttää lainsäädäntöä ja saattaa lainsäädäntö vastaamaan uuden perustuslain vaatimuksia siten, että lainsäädännöstä ilmenisi selvästi yksilöiden oikeuksien ja velvollisuuksien perusteet. HE 76/2004 vp., s. 1.

¹⁷⁸ Muutoslaki tuli pääosin voimaan 1.1.2005, mutta lain 2 a §:n 1-3 kohtien ja 3 b §:n osalta se tuli voimaan jo 1.8.2004. Koska itse muutoslakia 635/2004 koskeva lakiesitys annettiin vuonna 2004 ja koska laki on tullut voimaan kahden eri vuoden kuluessa, viitataan kyseisiin HE 76/2004:llä esitettyihin muutoksiin ”vuoden 2004” muutoksilla soveltamisalalakiin.

huomioon¹⁷⁹ muun muassa, että 1) henkilö on aiemmin asunut vakinaisesti Suomessa tai hän on suomalaista syntyperää, 2) henkilö on pakolainen tai saanut oleskeluluvan Suomessa toissijaisen suojelun tai humanitaarisen suojelun perusteella, 3) henkilö on Suomessa vakinaisesti asuvan henkilön perheenjäsen, 4) henkilöllä on vähintään kahden vuoden työsopimus tai muu siihen rinnastettava sopimus Suomessa tehtävää työtä varten tai hänelle on myönnetty ulkomaalaislain (301/2004) 3 §:n 26 kohdassa tarkoitettu Euroopan unionin sininen kortti; taikka 5) henkilöllä on muita siteitä Suomeen (SovaL 3a vuoden 2004 aikaisessa muodossa). Erityisen poissuljentasäännöksen nojalla yksinomaan opiskelutarkoituksessa muuttaneen henkilön ei kuitenkaan katsottu asuvan Suomessa vakinaisesti (SovaL 3a § 3 momentti)¹⁸⁰.

Kyseisen listauksen tarkoituksena oli olla ainoastaan esimerkinomainen, ei-tyhjentävä¹⁸¹. Tarkoituksena oli, että päätöksentekoviranomaiset arvioisivat henkilön Suomeen muuton vakinaisuutta henkilön kokonaistilanteen perusteella. Tässä kokonaisarvioinnissa oli olennaista henkilön oma käsitys muuton luonteesta sekä objektiivisesti todennettavat seikat, kuten henkilön maahanmuuton tarkoitus ja luonne, hänen siteensä Suomeen, työsopimus, perhesiteet ja muut asiakirjoin todistettavat seikat.¹⁸² Mikäli henkilön katsottiin muuttavan Suomeen vakinaisesti, sosiaaliturvalainsäädäntöä sovellettiin henkilöön jo maahan tulosta alkaen (SovaL 3 a § 1 momentti).

Lakiin omaksutusta listauksesta kiinnittävät huomiota erityisesti siihen sisällytetyt sosiaaliturvaoikeuden rajoitukset. Ensinnäkin SovaL 3 a §:n 3 momenttiin omaksutun poissuljentasäännöksen nojalla yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuvat opiskelijat rajattiin kokonaan soveltamisalalain mukaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle Suomessa¹⁸³. Rajaus merkitsi siis sitä, ettei yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuneilla opiskelijoilla ollut Suomessa oikeutta kansaneläkkeeseen, perhe-eläkkeeseen, lapsilisään, äitiysavustukseen,

¹⁷⁹ Alkuperäisessä lakiesityksessä oli käytetty sananmuotoa ”voidaan” ottaa huomioon. Perustuslakivaliokunta kuitenkin huomautti lausunnossaan, että perusoikeusnäkökulmasta olisi asianmukaisempaa kirjoittaa säännökset ilman harkinnanvaraisuuteen viittaavaa ”voidaan”-ilmaisua (PeVL 22/2004 vp, s.3).

¹⁸⁰ Myöskään turvapaikanhakijan ei katsottu asuvan Suomessa vakinaisesti sinä aikana, jona hän oleskelee Suomessa ilman, että turvapaikkahakemusta tai maasta poistamisasiaa on lainvoimaisella päätöksellä ratkaistu. Myöskään tilapäisen suojelun tarpeen perusteella oleskeluluvan saaneen henkilön ei katsottu muuttavan vakinaisesti Suomeen (SovaL 3 a § 4 momentti).

¹⁸¹ Kyseessä oli olemassa olevan soveltamiskäytännön kodifointi lain tasolle. Lakiin omaksutun listauksen oli tarkoitus vastata tätä soveltamiskäytäntöä (HE 76/2004 vp., s. 7 - 8). Ks. myös SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 18.

¹⁸² SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 17.

¹⁸³ Opiskelijalla tarkoitettiin laissa henkilöä, joka on ammatillisessa tai tutkintoon johtavassa koulutuksessa (SovaL 2 a § 1 momentti 6 kohta). Jos oli epäselvyyttä siitä, oliko henkilö opiskelija vai tutkija, häntä tuli pitää opiskelijana tohtorin tutkintoon asti ja tämän jälkeen tutkijana (HE 76/2004 vp., s. 15). Lakiesityksen mukaan tutkijana voitiin kuitenkin pitää myös sellaista henkilöä, jolla ei ole tohtorintutkintoa, mutta jonka tekemää tutkimustyötä pidetään tieteellisenä ja jota hän rahoittaa pääosin apurahalla (HE 76/2004 vp., s. 15).

asumistukeen, lapsen hoitotukeen, vammaistukeen eikä maahanmuuttajan erityistukeen (SovaL 1 §)¹⁸⁴. Käytännössä rajauksen tarkoituksena oli rajata soveltamisalain mukaisen sosiaaliturvan piiristä pois sellaiset opiskelijat, jotka oleskelevat Suomessa lyhytaikaisesti muodostamatta maahan muita siteitä kuin opintonsa¹⁸⁵. Jos kuitenkin opiskeleminen olisi esimerkiksi jatkunut Suomessa vuosia ja henkilöllä oli lisäksi vaikkapa työskentelyjaksoja Suomessa, voitiin yksittäistapauksessa katsoa kokonaisharkinnassa henkilön muodostaneen siteitä Suomeen¹⁸⁶. Poissuljentasäännöksen lähtökohtana laissa oli näkemys siitä, että opiskelu on usein luonteeltaan tilapäistä, ja Suomeen opiskelemaan saapuva henkilö myös usein palaa kotimaahansa opintojensa päätyttyä¹⁸⁷.

Huomionarvoista on, ettei perustuslakivaliokunta pitänyt lakiesitystä koskien antamassaan lausunnossa opiskelijoiden poissuljenta hyväksyttävänä, sillä poissuljenta ei ollut lakiesityksessä perusteltu valiokunnan mukaan perustuslain 19 §:n 2 momentin kannalta hyväksyttävällä tavalla¹⁸⁸. Poissuljentasäännös kuitenkin päättyi lopulliseen lakiin, sillä sosiaali- ja terveysvaliokunta katsoi omassa mietinnössään esitetyn poissuljentasäännöksen olevan lähtökohdiltaan eurooppalaisen sääntelyn mukainen¹⁸⁹.

Soveltamisalakiin omaksuttua opiskelijoita koskenutta poissuljentasäännöstä voi verrata asemaan, joka opiskelijoilla oli puolestaan kotikuntalain mukaisten kunnallisten sosiaali- ja terveyspalveluiden osalta. Opiskelijoiden asema kotikuntalain soveltamisalalla oli kuitenkin sekava. Eri maistraattien soveltamat kotikuntatulkinnat erosivat nimittäin toisistaan siinä määrin, että jotkin maistraatit

¹⁸⁴ Soveltamisalain soveltamisalasta oli poistettu vuoden 2004 muutosten yhteydessä lukuisia etuuslakeja, muun muassa työttömyysturvalaki, sairausvakuutuslaki sekä lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki. Työttömyysturvalain ja sairausvakuutuslain poistamista oli ehdottanut jo SOLMU 3 -työryhmä vuoden 2003 loppuraportissaan, jolloin molempien lakien osalta perusteluna esitetty se, että lait poikkesivat soveltamisalain muusta soveltamisalasta, sillä työttömyysturva liittyy asumisen sijaan kiinteästi työskentelyyn ja samoin keskeinen osa sairausvakuutuslain mukaisia sairaus- ja vanhempainpäivärahoista määräytyy työtulojen perusteella (SOLMU 3 -loppuraportti 2003, s. 20). Lasten kotihoidon ja yksityisen hoidon tuki puolestaan suljettiin lain ulkopuolelle, koska kyseiset etuudet liittyvät kiinteästi kunnallisiin päivähoitopalveluihin ja siksi oikeus niihin katsottiin perustelluksi säätää soveltamisalain sijaan kotikuntalain perustella (HE 76/2004 vp., s. 13 - 14).

¹⁸⁵ Ks. HE 76/2004 vp., s. 17.

¹⁸⁶ HE 76/2004 vp., s. 16-17.

¹⁸⁷ HE 76/2004 vp., s. 17. Tämän näkemyksen taustalla saattoi vaikuttaa osaltaan se, että myös oleskelulupalainsäädännön puolella vallalla oli ollut näkemys siitä, että opiskelijan tulisi palata kotimaahansa opintojen päättymisen jälkeen. Tästä lähtökohdasta luovuttiin vasta vuoden 2004 ulkomaalaislain myötä, mistä alkaen ulkomaalainen saattoi jäädä opintojensa päätyttyä Suomeen, jos hän oli löytänyt Suomesta työpaikan. (Sisäasiainministeriö 2004, s. 4)

¹⁸⁸ PeVL 22/2004 vp., s. 2. Valiokunta mainitsi lausunnossaan pitävänsä eräänä mahdollisena hyväksyttävänä perusteluna sitä, että sääntelyn todettaisiin vastaavan eurooppalaista sääntelyä ja rakentuvan siksi vastavuoroisuuden varaan (Mt., s. 2).

¹⁸⁹ StVM 17/2004 vp., s. 2. Valiokunta perusteli tätä kantaansa sillä, että työelämän ulkopuolella olevien opiskelijoiden asemasta määrääminen kuului EU:n jäsenvaltioiden omaan määräysvaltaan, ja usean jäsenvaltion sääntelyn nojalla opiskelija säilyikin ulkomailla oleskelunsa aikana kotimaansa sosiaaliturvan piirissä (Mt., s. 2).

saattoivat myöntää opiskelijalle kotikunnan Suomessa ja toiset taas eivät¹⁹⁰. Käytännössä tilanne aiheutti ongelmia erityisesti vakavien sairastumisten tilanteissa, jolloin opiskelijan hoitoon hakeutumista saattoi jopa hidastaa epävarmuus siitä, joutuisiko henkilö itse vastaamaan hoidon todellisista kustannuksista vai vastaisiko näistä kuitenkin viime kädessä kunta¹⁹¹. Kolmannesta maasta saapuneiden opiskelijoiden asema oli myös sikäli haastava, ettei heiltä tuolloin vielä nykyiseen tapaan edellytetty yksityisen sairausvakuutuksen ottamista edellytyksenä opiskelijan oleskeluluvalla¹⁹².

Soveltamisalalain 3 a §:n mukaisessa listauksessa huomiota kiinnittää lisäksi rajausta siitä, että osoituksena Suomessa asumisen vakinaisuudesta pidettäisiin vähintään kahden vuoden pituista työsopimusta (SovaL 3 a § 2 momentti 4 kohta). Käytännössä tämä kahden vuoden rajausta muodostui merkitykselliseksi lähinnä niiden työntekijöiden osalta, joille oli myönnetty tilapäiseen oleskeluun tarkoitettu työntekijän oleskelulupa. Tilapäisestä oleskeluluvasta huolimatta henkilöä kuitenkin voitiin pitää vakinaisesti Suomessa asuvana, jos hänen työntekonsa arvioitiin kestävän vähintään kaksi vuotta.¹⁹³ Hallituksen esityksessä korostetaan sitä, että jos henkilölle on myönnetty jatkuva oleskelulupa, pidetään häntä yleensä aina Suomessa vakinaisesti asuvana¹⁹⁴. Myöskään alle kahden vuoden työsopimus ei suoraan merkinnyt koko soveltamisalalain mukaisen sosiaaliturvan ulkopuolelle jäämistä, sillä tällaisissa tapauksissa henkilön olosuhteita kuitenkin arvioitiin kokonaisuutena¹⁹⁵.

¹⁹⁰ Sisäasiainministeriö 2004, s. 12.

¹⁹¹ SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 67. Vuoden 2007 myötä tilanne selkiytyi, sillä tuolloin kotikuntalakiin omaksutun asumisen arviointia tarkentaneen sääntelyn myötä opiskelija saattoi saada Suomessa kotikunnan ja tämän myötä oikeuden kunnallisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin, jos hänen oleskelulupansa oli myönnetty vähintään vuodeksi ja jos opintojen tarkoitus oli kestää Suomessa vähintään kaksi vuotta (KotiKL 4.2 § 3-kohta).

¹⁹² Ks. HE 28/2003 vp., s. 141. tai SOLMU 3 väliraportti 2002, s. 20. Soveltamisalalakiin opiskelijoiden poissuljentasääntöä esittänyt SOLMU 3 -työryhmä oli kyllä itse esittänyt, että ulkomaalaislakiin asetettaisiin kolmansista maista saapuvien opiskelijoiden osalta edellytys voimassaolevasta sairausvakuutuksesta ehtona opiskelijan oleskeluluvan myöntämiselle (SOLMU 3 -loppuraportti 2003, s. 68). Suomeen toisesta EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuneiden päätoimisten opiskelijoiden tilanne oli sikäli kolmannesta maasta saapuvia opiskelijoita parempi, että heiltä edellytettiin yksityisen sairausvakuutuksen ottamista. Toki EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuneiden opiskelijoiden tilanne poikkesi kolmannesta maasta saapuneiden opiskelijoiden tilanteesta myös sikäli, etteivät kolmannesta maasta saapuneet opiskelijat voineet kuulua Suomen sosiaaliturvaan edes, vaikka olisivat käyneet opintojensa ohella töissä, toisin kuin EU-lainsäädäntöä soveltavista maista saapuneet opiskelijat (SOLMU 3 väliraportti 2002, s. 20).

¹⁹³ HE 76/2004 vp., s. 16.

¹⁹⁴ HE 76/2004 vp., s. 16. Työntekijän oleskelulupa voidaan myös nykyisin myöntää joko jatkuvana A-oleskelulupana (ks. UlkL 47.1 § 2-kohta) tai tilapäisenä B-oleskelulupana (ks. UlkL 45.1 § 1-kohta). Nykyisin sovellettavan käytännön mukaan Suomeen työntekijänä saapuvalla henkilölle myönnetään oleskelulupa A-lupana, jos hänen työsuhteensa on toistaiseksi voimassa oleva. Jos puolestaan työsuhte on määräaikainen, myönnetään hänelle lähtökohtaisesti tilapäiseen maassa oleskeluun tarkoitettu B-lupa.

¹⁹⁵ Ks. SOLMU 4 raportti 2012, s. 30

Alle kahden vuoden määräaikaan työsuhteisiin saapuvat, joilla ei työnsä ohella ollut muita siteitä Suomeen, olivat kuitenkin ongelmallisessa asemassa kahden vuoden rajauksesta johtuen. Lyhyen määräaikaisen työsuhteen ajaksi Suomeen muuttaviin sovellettiin Suomessa työlainsäädäntöä ja he olivat verovelvollisia Suomeen, jos työsuhde kesti yli 6 kuukautta, mutta he eivät olleet oikeutettuja asumisperusteiseen sosiaaliturvaan Suomessa, ellei heitä pidetty Suomessa vakinaisesti asuvina¹⁹⁶. Tällaiset työntekijät eivät siten olleet Suomessa oikeutettuja esimerkiksi sairausvakuutuslain mukaiseen päivärahaan¹⁹⁷.

Työntekijöitä koskevaa rajausta oli pidetty ongelmallisena jo pian soveltamisalain astuttua voimaan. Tätä kuvastaa se, että Sosiaaliturvan muutostyöryhmä piti jo vuoden 1998 muistiossaan työntekijöiden aseman selkiyttämistä eräänä kiireellisenä lakiin liittyvänä muutostarpeena. Työryhmä ehdotti, että Suomeen työskentelemään tulevat henkilöt voisivat päästä Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan piiriin, jos työsuhteen olisi sovittu kestävän yhtäjaksoisesti yli kuusi kuukautta.¹⁹⁸ Kyseinen muutosehdotus ei kuitenkaan koskaan päässyt itse lain tasolle. Myös myöhempi Sosiaaliturvan muutostyöryhmä (Solmu 3) esitti vuoden 2003 raportissaan useita muutosehdotuksia työntekijöiden tilanteeseen. Eräänä ehdotuksena oli, että työsopimuksen keston sijaan laissa säädettäisiin pikemminkin arvioidun oleskelun kestosta, joka voisi olla esimerkiksi yksi tai kaksi vuotta¹⁹⁹. Eräänä hieman radikaalimpana muutosehdotuksena työryhmä esitti kuitenkin myös, että lakiin asetettaisiin kaikki työntekijöitä koskien samaa kohtelua, jonka tulisi olla mahdollisimman yhteensopivaa erityisesti EY-lainsäädäntöä ajatellen. Tämä ehdotus piti sisällään lähtökohdan, että työntekijän työnteolta edellytettäisiin vain vähintään kahden kuukauden kesto²⁰⁰. Kolmannesta maasta Suomeen saapuvien työntekijöiden tilanne muuttui olennaisesti vasta 1.1.2014, mistä alkaen heihin ryhdyttiin soveltamaan yhdenvertaisen kohtelun vaatimusta suhteessa EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuneeseen työntekijään, mikä vaikutti olennaisesti myös heitä koskevaan normistoon, kuten tutkielman seuraavassa luvussa käy ilmi.

Soveltamisalakiin vuonna 2004 omaksuttua asumisen vakinaisuutta osoittavien tekijöiden listausta voidaan verrata vielä kotikuntalakiin vuonna 2007 omaksuttuun vastaavaan esimerkinomaiseen listaukseen asumisen vakinaisuutta osoittavista seikoista, joka on kotikuntalaissa yhä vuoden 2007 aikaisessa muodossaan. Soveltamisalain listaus muistuttaa kotikuntalain listausta paljon jo siitä

¹⁹⁶ SOLMU 1 1998, s. 33.

¹⁹⁷ SOLMU 1 1998, s. 56.

¹⁹⁸ SOLMU 1 1998, s. 56.

¹⁹⁹ SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 17.

²⁰⁰ SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 17.

syystä, että kotikuntalain listausta vuonna 2007 säädettäessä nimenomaisesti tavoiteltiin sitä, että lakiin omaksuttava säännös vastaisi keskeisiltä osin soveltamisalalain 3 a §:n sisältöä²⁰¹. Tiettyjä eroja sääntelyissä kuitenkin oli. Ensinnäkin kotikuntalaissa asumisen vakinaisuuden arviointi (eli kotikunnan saamisen edellytykset) on sidottu vahvasti maahanmuuttajalle myönnettyyn oleskelulupatyyppeihin²⁰². Ainoastaan siinä tapauksessa, että muuttajalle oli kotikuntalain 4 §:n 1 momentin 5 kohdan mukaisella tavalla myönnetty tilapäinen oleskelulupa, turvauduttiin lain 4 §:n 2 momentin mukaiseen muuttajan olosuhteiden kokonaisharkintaan arvioitaessa hänen muuttonsa vakinaisuutta. Soveltamisalalain säännökset puolestaan painottivat muuttajan olosuhteiden kokonaisharkintaa lähtökohtana aina arvioitaessa hänen muuttonsa luonnetta²⁰³. Tämä eroavaisuus näyttäytyy myös siinä, että kotikuntalaissa 4 §:n 1 momentin 1-5 kohdissa listatut edellytykset muodostavat tyhjentävän listauksen, joista vähintään yhden on täytyttävä, jotta maahanmuuttaja voi saada kotikunnan Suomessa²⁰⁴. Soveltamisalalain listaus arvioinnissa huomioitavista tekijöistä ei ole samaan tapaan tyhjentävä²⁰⁵. Tästä eriävästä lähtökohdasta johtuen lakien kriteerilistauksia onkin haastavaa verrata suoraan toisiinsa.

Tärkein yksittäinen sisällöllinen ero lakeihin listattujen seikkojen välillä koski kuitenkin sitä, että kotikuntalakiin omaksutun listauksen mukaan opiskelijalla sekä maasta poistumisen estymisen perusteella Suomessa oleskelevilla henkilöillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus saada kotikunta Suomesta²⁰⁶. Soveltamisalalaissa sen sijaan yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen muuttavia henkilöitä ei pidetty Suomessa vakinaisesti asuvina²⁰⁷. Muilta osin lakien kriteeristöt muistuttivat paljon toisiaan. Molemmissa asetettiin tilapäisellä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevalle henkilölle vaatimus vähintään vuoden kestävästä luvasta (SovaL 3 c § 1 momentti; KotiKL 4.1 § 5 kohta). Molemmat lait sisälsivät myös asumisen vakinaisuutta puoltavana tekijänä sen, jos Suomeen

²⁰¹ HE 166/2007 vp., s. 6.

²⁰² Ks. HE 206/2006 vp., s. 1.

²⁰³ Soveltamisalalain 3 a §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön jo maahan tulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaaisuudessaan huomioon ottaen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Ks. myös esim. Klemola 20.6.2017, s. 6. Nimenomaan sen painottamiseksi, että asumisen vakinaisuutta koskeva harkinta perustui aina henkilön olosuhteiden kokonaisharkinnalle, laista poistettiin vuonna 2013 vaatimus vähintään kahden vuoden pituudesta osoituksena määräaikaisella työsopimuksella työskentelevän henkilön asumisen vakinaisuudesta. Ks. HE 198/2013 vp., s. 15.

²⁰⁴ HE 206/2006 vp., s.4.

²⁰⁵ Soveltamisalalain 3 a § 2 momentin mukaan henkilön asumista arvioitaessa otetaan huomioon *muun muassa* säännöksessä listatut tekijät.

²⁰⁶ HE 166/2007 vp., s. 6. Tämä muutos omaksuttiin kotikuntalakiin vuoden 2007 muutosten yhteydessä.

²⁰⁷ HE 76/2004 vp., s. 17. Yleensä yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapunut opiskelija oleskeli Suomessa tilapäisesti, mistä johtuen opiskelija säilyi yleensä lähtömaansa sosiaaliturvassa. Ks. Sisäasiainministeriö 2004, s.11. Lakiesityksessä kuitenkin painotettiin sitä, että mikäli opiskelijan olosuhteet Suomessa asumisen aikana muuttuivat esimerkiksi täällä solmitun avioliiton myötä, voi hän olla oikeutettu muutoksen myötä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jolloin hänen asumisensa arvioidaan uudelleen. HE 76/2004 vp., s. 17.

muuttava henkilö on suomalaista syntyperää tai asunut Suomessa aiemmin (SovaL 3 a § 2 momentti 1 kohta; KotiKL 4.2 § 1 ja 2 kohdat) sekä sen, jos Suomeen muuttanut henkilö oli Suomessa jo asuvan henkilön perheenjäsen (SovaL 3 a § 2 momentti 3 kohta; KotiKL 4.1 § 4 kohta).

Lakien sisältämien kriteeristöjen väliset eroavaisuudet kaventuivat entisestään, kun soveltamisalalain sisältämään listaukseen lisättiin vuonna 2013 vielä kuudes kriteeri. Tämän muutoksen yhteydessä henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavaksi seikaksi lisättiin lakiin se, että Suomeen muuttanut henkilö on tosiasiallisesti asunut Suomessa vähintään vuoden ajan maahan muuton jälkeen (SovaL 3 a § 2 momentti 5 kohta). Kyseisen lisäyksen taustalla vaikutti nimenomaisesti pyrkimys lähentää soveltamisalalain asumiskäsitettä kotikuntalain mukaiseen asumisen määritelmään²⁰⁸.

Vuoden 2013 muutosten yhteydessä lakien sisältämiin kriteeristöihin muotoutui kuitenkin myös eräs hienoinen eroavaisuus. Tämä aiheutui siitä, että soveltamisalalaista poistettiin tuolloin säännös Suomeen muuttavan henkilön määräaikaisen työsuhteen vähintään kahden vuoden pituudesta (SovaL 3 a § 2 momentti 4 kohta)²⁰⁹. Muutosta perusteltiin tuolloin sillä, että tällä haluttiin korostaa kokonaisarvion merkitystä määriteltäessä soveltamisalalain mukaista asumista²¹⁰. Kotikuntalain mukaiseen kriteeristöön sisältyy kuitenkin nykyäänkin säännös, jonka mukaan tilapäisellä oleskeluluvalla oleskelevan muuttajan tapauksessa osoituksena hänen asumisensa vakinaisuudesta otetaan huomioon muun muassa se, että hänellä on voimassa oleva työsopimus tai muu siihen rinnastettava selvitys Suomessa tehtävää *vähintään kaksi vuotta* kestävästä työstä tai opiskelua varten (KotiKL 4.2 § 3 kohta).

3.2.3. Kansainvälisten paineiden nouseva aallokko

EU:n sosiaaliturvan koordinoitinnormisto on kulkenut uskollisesti soveltamisalalain rinnalla läpi lain koko voimassaolohistorian, sillä molemmat normistot tulivat Suomessa sovellettaviksi samaan aikaan vuonna 1994. Niinpä soveltamisalalain sääntelyyn sen liki 25-vuotisen voimassaolohistorian aikana toteutetut muutokset peilaavat tietyiltä osin myös EU:n sosiaaliturvan koordinoitinnormistossa

²⁰⁸ HE 198/2013 vp., s. 16. Kotikuntalain 4 § 2 momentin 4 kohdan mukaan henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavana seikkana otetaan huomioon muun muassa, että hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen. Muutos liittyi SOLMU 4 -työryhmän esittämiin muutosehdotuksiin. Ks. HE 198/2013 vp., s. 15.

²⁰⁹ HE 198/2013 vp., s. 15.

²¹⁰ HE 198/2013 vp., s. 15.

tapahtunutta kehitystä²¹¹. Kuten edellä nähtiin, sosiaaliturvan koordinoitiasetus nostatti tiettyjä huolenaiheita ja kysymyksiä jo liki välittömästi voimaan tultuaan. Sosiaaliturva-asetus 1408/71:n sääntely oli myös hyvin monimutkaista, eikä ollut ongelmatonta ylipäänsä määrittää, minkälaiset tilanteet asetuksen soveltamisalaan lopulta kuuluivat ja mitä ratkaisusääntöjä asetus näihin tilanteisiin asetti²¹². Tämän lisäksi koordinaatiosääntelyn soveltamista rinnakkain kansallisen sääntelyn kanssa vaikeutti se, että koordinaatiosääntely perustui hyvin erilaiselle peruslogiikalle kuin kotimainen sääntelymme. Jos koordinaatiosääntelyssä sosiaaliturvaoikeudet perustuvat työnteolle ja työntekijän oikeudesta perheenjäsenille johdetuille oikeuksille, Suomen sosiaaliturvajärjestelmä puolestaan on lähtökohdiltaan asumisperusteinen ja sosiaaliturvaoikeudet ovat yksilökohtaisia²¹³.

Vuoden 1994 aikaisessa oikeustilassa Unionin toimivalta sosiaaliturvan alueella oli kuitenkin kokonaisuutena rajallinen. Tämä näkyy siinä, että huolimatta yhteisöoikeutta kohtaan esitetyistä huolenaiheista, unionin sääntelyn ei kuitenkaan kaiken kaikkiaan arvioitu asettavan kovinkaan merkittäviä muutospaineita kansalliselle lainsäädännölle²¹⁴. Koordinaatiosääntelyä ei myöskään pidetty vielä 1990-luvun puolivälin jälkeen senkaltaisena seikkana, joka olisi vaatinut kiireellisiä muutoksia soveltamisalain sääntelyyn. Esimerkiksi SOLMU 1 -työryhmä ei vuoden 1998 muistiossaan nostanut esiin yhteisöoikeuden ja kansallisen lainsäädännön välistä ristiriitaa muistion osiossa, jossa kartoitettiin soveltamisalain soveltamisessa ilmenneitä ongelmia²¹⁵. Myöhempien vuosien virallisselvityksissä tämä ristiriita sai vahvasti korostuneemman roolin²¹⁶. Toki koordinaatiosääntelyn yhteensopimattomuus kansallisen sääntelyn kanssa silti tiedostettiin vahvasti, mikä näkyi esimerkiksi siinä, että Suomi tavoitteli yhteisösääntelyyn muutosta siihen, että myös asumisperusteisten sosiaaliturvajärjestelmien erityispiirteet huomioitaisiin sosiaaliturvan koordinoitiasääntelyssä²¹⁷.

EU:n toimivalta sosiaaliturvan alueella on kuitenkin vuosien saatossa laajentunut hiljalleen ja samalla on laajentunut myös sosiaaliturvan koordinoitiasetus 1408/71:n henkilöllinen soveltamisala. Eräinä

²¹¹ EU:n sosiaaliturvan koordinoitinormisto on vaikuttanut eri EU-maihin eri tavoin, riippuen myös siitä, minkälainen kansallinen sosiaaliturvajärjestelmä maassa on. Ks. näistä eroavaisuuksista tarkemmin esim. Stendahl 2016.

²¹² Kuvaavaa asetuksen monimutkaisuudesta on, että Kansaneläkelaitos ja Kansainvälisen talousoikeuden instituutti julkaisivat vuonna 1998 kokonaisen 400-sivuisen kommentaarin asetuksesta apuvälineeksi sosiaaliturva-asetuksen parissa työskenteleville asiantuntijoille. Ks. Sakslin, Rentola ja Klemola 1998.

²¹³ Näitä toisistaan eräviä peruslähtökohtia on tarkastellut laajemmin esimerkiksi Hellsten 2004.

²¹⁴ HE 95/1992 vp., s. 41. Ks. aiheesta laajemmin myös Sakslin 2000.

²¹⁵ SOLMU 1 1998, s. 32 – 37. Työryhmä kuitenkin mainitsi mahdollisena jatkotyöskentelyn aiheena sen selvittämisen, voisiko kotimaista asumisperusteista järjestelmää kehittää vakuutus pohjaiseen suuntaan, jotta sen koordinointi yhteisöoikeuden kanssa olisi sen hetkistä tilannetta selkeämpää (SOLMU 1, s. 60).

²¹⁶ Ks. SOLMU 3 väliraportti 2002, SOLMU 3 loppuraportti 2003 tai SOLMU 4 raportti 2012.

²¹⁷ StVL 13/2001 vp., s. 2.

muutoksina asetuksen 1408/71 henkilöllistä soveltamisalaa laajennettiin ensin vuonna 1998 kattamaan virkamiehet ja vuonna 1999 kattamaan opiskelijat²¹⁸. Periaatteellisesti huomattavasti merkittävämpi asetuksen henkilöllisen soveltamisalan muutos toteutettiin kuitenkin vuonna 2003, kun asetuksen henkilöllisen soveltamisalan piiriin otettiin sellaiset kolmannen maan kansalaiset, jotka ovat jo vakuutettuja jossain EU-jäsenvaltiossa ja oleskelevat siellä laillisesti ja jotka liikkuvat toiseen jäsenvaltioon²¹⁹. Merkittävän muutoksesta tekee se, että kolmansien maiden kansalaisten lukemisella asetuksen soveltamisalaan irtauduttiin sosiaaliturvan koordinoitua EU:ssa aiemmin vahvasti määrittäneestä vastavuoroisuuden periaatteesta²²⁰. Kolmansien maiden kansalaisten lukeminen koordinaatiosääntelyn soveltamisalaan oli myös prosessina hyvin pitkäkestoinen ja ristiriitojen leimaama²²¹.

Monimutkaiseksi muotoutuneen sääntelynsä vuoksi asetus 1408/71 korvattiin vuonna 2004 nykyisinkin voimassaolevalla asetuksella 883/2004, joka hyväksyttiin juuri ennen EU:n vuoden 2004 maantieteellistä laajentumista²²². Asetuksen astuessa voimaan 1.5.2010 koordinaation piirissä olevien henkilöryhmien kirjo laajentui entisestään, sillä uusittu sosiaaliturva-asetus laajensi koordinaation henkilöllisen soveltamisalan kattamaan muiden edellä mainittujen henkilöryhmien ohella myös ns. ei-aktiivit henkilöt²²³. Tämän ohella myös asetuksen asiallinen soveltamisala laajentui aiempaan asetukseen nähden, sillä asetuksen 883/2004 soveltamisala kattaa aiemman asetuksen soveltamisalan ohella myös lakisääteiset varhaiseläkejärjestelmät²²⁴.

Myös Suomea kosketanut muuttoliike alkoi 2000-luvulle tultaessa kiihtyä tahdiltaan. Jos vuonna 1999 Suomeen oli muuttanut yhteensä 7 937 ulkomaan kansalaista, vuonna 2000 muuttajia oli 9 110, vuonna 2004 yhteensä 11 511 ja tämänkin jälkeen muuttajien määrä jatkoi kasvamistaan vuosittain. Vuosien 1997–2001 välillä Suomeen muuttaneista ulkomaan kansalaisista 44 571 vajaa kolmasosa

²¹⁸ Virkamiehistä, ks. asetus (EY) nro 1606/98 ja opiskelijoiden lukemisesta soveltamisalaan, ks. asetus (EY) nro 307/1999.

²¹⁹ Asetus (EY) nro 859/2003.

²²⁰ Roberts 2009 s. 21. Se, etteivät kolmansien maiden kansalaiset kuuluneet aiemmin koordinaatiosääntelyn piiriin, johtuu siitä, että henkilöiden vapaa liikkuvuus on EU:ssa turvattu alkujaan ainoastaan EU:n jäsenvaltioiden kansalaisille. Yksiselitteinen oikeusperusta EU:n toimivallalle sosiaaliturvan koordinoimiseen myös EU-valtioissa laillisesti oleskelevien kolmannen maan kansalaisten osalta omaksuttiin lisäksi Euroopan Unionista tehtyyn sopimukseen vasta Amsterdamin sopimuksen myötä. Ks. tästä oikeusperustasta laajemmin esim. Cornelissen 2018 tai 2008.

²²¹ Euroopan komissio teki alun perin ehdotuksen kolmansien maiden kansalaisten lukemisesta sääntelyn piiriin jo 1990-luvun alussa. Prosessin kohtaamista haasteista ja vastustuksesta ovat kirjoittaneet laajemmin mm. Cornelissen 2018 ja Roberts 2009.

²²² Ks. asetuksen 883/2004 johdanto-osan perustelukappale 3.

²²³ Käytännössä tämä on toteutettu siten, että asetuksen 883/2004 henkilöllisenä soveltamisalana on määritelty asetusta sovellettavan yleisesti kaikkiin jossakin jäsenvaltiossa asuviin EU-kansalaisiin, näiden perheenjäseniin ja jälkeläisiin sekä tiettyihin erityisryhmiin (asetus 883/2004, 2 artikla).

²²⁴ Asetus 883/2004 3 artikla 1. i) kohta. Ks. myös Tammilehto – Koskinen 2010, s. 12.

eli 13 670 henkilöä muodostui EU-kansalaisista. Vuosien 2002–2006 välillä EU-kansalaisten osuus muuttajista oli noussut jo ylitse kolmasosan, sillä ajanjakson aikana Suomeen muuttaneista 57 527 ulkomaan kansalaisesta 20 702 henkeä oli EU-kansalaisia.²²⁵

Edellä kuvatut Suomea koskettaneet sosiaaliturvaan kytkeytyneen kansainvälisen toimintaympäristön muutokset välittyivät muutoksina myös soveltamisalain sääntelyyn²²⁶. Lakiin toteutettujen vuoden 2004 muutosten yhteydessä lakiin omaksuttiin nimittäin viimein työntekijän määritelmä, mikä kavensi soveltamisalain mukaiseen sosiaaliturvaan Suomessa oikeutettujen henkilöiden piiriä sosiaaliturva-asetus 1408/71:n soveltamisalaan kuuluneissa tilanteissa²²⁷. Lakimuutoksesta alkaen työntekijää ei enää määritetty työeläkejärjestelmän määritelmän perusteella vaan työttömyysturvalain työaikaa ja ansiotasoa koskeneiden minimiedellytysten perusteella²²⁸. Lisäksi sosiaaliturvaoikeuden alkamiselle työnteon perusteella asetettiin työntekijöille neljän kuukauden minimityöskentelyvaatimus²²⁹. Jos henkilön työsuhde oli siten solmittu alle neljäksi kuukaudeksi, ei henkilöön sovellettu asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä Suomessa. Työntekijän määritelmän ohella lakiin omaksuttiin myös yrittäjän määritelmä, joka kuitenkin vastasi asetus 1408/71:n mukaista yrittäjän määritelmää²³⁰. Yrittäjiltä edellytettiin lisäksi yritystoiminnan jatkumista vähintään 4 kuukauden ajan sekä työeläkevakuutuksen ottamista²³¹.

Neljän kuukauden sääntö omaksuttiin lakimuutoksen yhteydessä työntekijöiden osalta myös sairausvakuutuslakiin²³². Tältä osin kuitenkin sääntö asetettiin kuitenkin koskemaan *kaikkia*

²²⁵ Tilastokeskuksen muuttoliiketilasto, ks. Pekka Myrskylän koonti Tilastokeskuksen verkkosivuilla artikkelissa Myrskylä 2010.

²²⁶ Soveltamisalain vuoden 2004 muutoksia perustellaan hallituksen esityksessä tarpeilla muuttaa asumisperusteista sosiaaliturvalainsäädäntöä siten, että se vastaisi paremmin kansainvälistymisen ja tähän liittyvän lisääntyneen liikkuvuuden sekä maahan- ja maastamuuton asettamia vaatimuksia (HE 76/2004 vp., s. 1).

²²⁷ Koska soveltamisalalaki ei aiemmin sisältänyt omaa työntekijän määritelmäänsä, sovellettiin näissä tilanteissa asetus 1408/71:n liite I:n mukaista työntekijän määritelmää, joka kuitenkin synnytti sosiaaliturvaoikeuden hyvinkin vähäisen työnteon perusteella. Kuten edellä tutkielmassa on jo käynyt ilmi, työntekijänä pidettiin asetuksen määritelmän mukaan henkilöä, jota pidetään työntekijänä työeläkejärjestelmää koskevassa lainsäädännössä.

²²⁸ HE 76/2004 vp., s. 8.

²²⁹ HE 76/2004 vp., s. 8. Neljän kuukauden minimityöskentelyedellytyksen asettamisessa vaikutti taustalla ilmeisesti EU:n laajentuminen vuonna 2004 ja tähän liittynyt pelko etenkin virolaisten työntekijöiden ryntäyksestä. Erityisesti kausityöntekijät ja näistä etenkin marjanpoimijat tahdottiin tarkoituksella pitää sosiaaliturvan ulkopuolella. Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpajan Työ tekijäänsä kiittää – vai jääkö luu käteen 17.5.2017 muistiinpanot.

²³⁰ HE 76/2004 vp., s. 8. Yrittäjänä pidettiin muutoksen myötä henkilöä, joka on yrittäjien eläkelain (468/1969) tai maatalousyrittäjien eläkelain (467/1969) mukaisesti velvollinen ottamaan kyseisten lakien mukaisen eläkevakuutuksen (SovL 2 a §).

²³¹ HE 76/2004 vp., s. 8. Näiden määritelmien ohella soveltamisalalakiin sisällytettiin myös tutkijan, opiskelijan sekä lähetyk- ja kehitysyhteistyöntekijän määritelmät, jotka kuitenkin vastasivat lain olemassa ollutta soveltamiskäytäntöä (HE 14 - 15).

²³² Sairausvakuutuslain (364/1963) 1.2 §, ks. HE 76/2004 vp., s. 27–28.

työntekijöitä, eli se koski myös muun muassa kolmannesta maasta saapuneita kolmannen maan kansalaisia, jotka eivät kuuluneet koordinaatioasetus 1408/71:n soveltamisalaan²³³. Käytännössä siten kolmannesta maasta työntekijöinä Suomeen saapuneiden kolmannen maan kansalaisten asema oli sairausvakuutuslain osalta parempi kuin soveltamisalain puolella. Kolmannesta maasta työntekijöinä saapuneet kolmannen maan kansalaiset olivat sairausvakuutuksen osalta yhdenvertaisessa asemassa sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluneiden henkilöiden kanssa vuoden 2004 lakimuutoksesta alkaen, sillä neljän kuukauden työskentely Suomessa avasi heille oikeuden sairausvakuutukseen. Soveltamisalain puolella puolestaan yhdenvertaisessa asemassa EU-kansalaisten kanssa olivat ainoastaan EU:n tai ETA:n jäsenvaltioissa vakinaisesti asuneet kolmansien maiden kansalaiset, jotka saapuivat Suomeen työhön toisesta jäsenmaasta, sillä myös he olivat olleet asetuksen 1408/71 henkilöllisessä soveltamisalassa 1.6.2003 alkaen²³⁴. Kolmansista maista saapuneilta työntekijöiltä kuitenkin edellytettiin soveltamisalain mukaisen vakinaista asumista koskevan edellytyksen täyttämistä edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden alkamiselle, mikä merkitsi sitä, että heiltä edellytettiin vähintään kaksi vuotta voimassaolevaa työsopimusta²³⁵.

Kolmannesta maasta saapuvien työntekijöiden tilanne muuttui merkittävästi vasta 1.1.2014 alkaen, jälleen EU-lähtöisen normiston vaikutuksesta²³⁶. EU:n maahanmuuttoa koskevan yhdistelmälapadirektiivin täytäntöönpano edellytti tuolloin soveltamisalain sääntelyyn muutoksia²³⁷. Yhdistelmälapadirektiivi velvoittaa työssä olevien kolmansien maiden kansalaisten yhdenvertaiseen kohteluun oman maan kansalaisten kanssa sosiaaliturvan koordinointiasetus 883/2004:n mukaisilla sosiaaliturvan aloilla²³⁸. Käytännössä tämä merkitsi sitä, ettei vakinaisen

²³³ Ks. Rentola 2014, s. 41. Muutos on sikäli mielenkiintoinen, että tätä kolmannen maan kansalaisten sosiaaliturvaoikeuden laajennusta ei ole perusteltu hallituksen esityksessä 76/2004 vp. mitenkään, eikä muutokseen ole kiinnitetty huomiota myöskään lakiesityksen valiokuntakäsittelyssä (ks. PeVL 22/2004 vp., ja StVM 17/2004 vp.).

²³⁴ Neuvoston asetus (EY) No 859/2003, jolla laajennettiin asetuksen 1408/71 ja sen täytäntöönpanoasetuksen 574/72 soveltamisala koskemaan kolmansien maiden kansalaisia. Ks. myös HE 76/2004 vp., s. 17-18.

²³⁵ Kuten edellä jo kävi ilmi, edellytys työsuhteen kahden vuoden vähimmäiskestosta oli vakiintunut soveltamisalain soveltamiskäytännössä ja se kodifioitiin lain tasolla soveltamisalain 3 a §:n 2 momentin 4-kohtaan vuoden 2004 muutosten yhteydessä muutoslalla 635/2004.

²³⁶ Tätä ennen esimerkiksi SOLMU 3 -työryhmä oli vuoden 2003 loppuraportissaan nimenomaisesti esittänyt, ettei työntekijän oikeutta sosiaaliturvaan olisi tarkoituksenmukaista laajentaa koskemaan kaikkia, eli myös EU/ETA-alueen ulkopuolelta saapuvia työntekijöitä (SOLMU 3 loppuraportti 2003, s. 20). Myös SOLMU 4 -työryhmä oli vuoden 2012 raportissaan esittänyt olevan mahdollista, että EU/ETA-alueen ulkopuolelta tulevien työntekijöiden osalta lainsäädännössä säilytettäisiin tiukempi sääntely kuin EU/ETA-alueelta tulevia koskien. Työryhmä oli kuitenkin perustellut puoltavansa sitä, että EU/ETA-alueen ulkopuolelta tuleviin sovellettaisiin samaa sääntelyä kuin EU/ETA-alueelta tuleviin, mutta tätä kantaansa työryhmä oli perustellut nimenomaan tulevalla EU-sääntelyllä eli sillä, että tulevien EU:n maahanmuuttodirektiivien tarkoituksena olisi turvata työhön saapuville yhdenvertainen kohtelu oman maan kansalaisten kanssa (SOLMU 4 raportti 2012, s. 36).

²³⁷ Direktiivi 2011/98/EU. Myös tämän säädöksen aikaansaaminen EU-tasolla oli hyvin vaikea, neljä vuotta kokonaisuutena kestänyt prosessi, ks. tästä laajemmin Beduschi 2015, s. 214 – 218 tai Brinkmann 2012, s. 360 – 364.

²³⁸ Direktiivi 2011/98/EU:n 12 artikla 1 momentti e-kohta. Ks. myös Rentola 2014, s. 59.

asumisen edellytystä voida asettaa direktiivin mukaisille henkilöille ehdoksi sosiaaliturvaoikeuden synnylle²³⁹.

Ennen direktiivin täytäntöönpanoa Suomeen kolmannesta maasta saapuneilta työntekijöiltä, kuten kaikilta kolmannesta maasta saapuneilta muuttajilta, edellytettiin vakinaista asumista Suomessa edellytyksenä sosiaaliturvaoikeuden synnylle. EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta muuttanut, yli neljä kuukautta Suomessa työskennellyt työntekijä puolestaan tuli oikeutetuksi soveltamisalalain mukaiseen sosiaaliturvaan, vaikka ei olisikaan asunut Suomessa vakinaisesti²⁴⁰. Yhdistelmälapadirektiivin mukainen yhdenvertaisen kohtelun vaatimus ehdotettiin täytäntöön pantavaksi soveltamisalalakiin siten, että työntekijänä Suomeen saapuvia kolmannen maan kansalaisia koskisi sama sääntely kuin EU/ETA-maista saapuvia työntekijöitä²⁴¹.

Esitetyt kolmannesta maasta saapuvien työntekijöiden asemaa koskeneet parannusehdotukset saivat muutoslain eduskuntakäsittelyssä ristiriitaisen vastaanoton. Vaikka sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta pitikin itsessään sosiaaliturvaoikeuden laajentamista aiemmin sosiaaliturvan ulkopuolelle jääneisiin työntekijöihin perusteltuna, valiokunta kuitenkin myös piti asumisperusteisten etuuksien myöntämistä vakinaisesti maassa asuvien ohella myös täällä ainoastaan tilapäisesti oleskeleville ihmisryhmille ongelmallisena. Valiokunta esittikin huolenaiheen siitä, että asumisperusteisen sosiaaliturvan laajentaminen vähä vähältä eri perusteiden maassa tilapäisesti oleskeleville voisi aiheuttaa lopulta paineita asumisperusteisen järjestelmämme muuttamiseen vastoin kansallisia tavoitteita.²⁴² Lakimuutokset kuitenkin hyväksyttiin, eikä siten työntekijöinä Suomeen saapuvilta kolmannen maan kansalaisilta enää kyseisten muutosten jälkeen edellytetty soveltamisalalaissa vakinaista asumista sosiaaliturvaan kuulumisen edellytyksenä²⁴³. Sen sijaan sosiaaliturvaoikeus syntyi vähintään neljä kuukautta kestävästä työnteon perusteella samoin kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuneiden työntekijöiden osalta (SovaL 3 b § 1 momentti). Käytännössä Kansaneläkelaitos tutki myös työntekijöiden osalta ensisijaisesti, oliko henkilö muuttanut Suomeen vakinaisesti asumaan²⁴⁴. Jos henkilöä ei pidetty Suomessa vakinaisesti asuvana, arvioitiin, olisiko

²³⁹ SOLMU 4 raportti 2012, s. 23.

²⁴⁰ Tämä johtui siitä, että sosiaaliturva-asetukseen sisältyvän yhdenvertaisen kohtelun säännöksen vuoksi kansallisessa lainsäädännössä olevaa asumisedellytystä ei sovelleta EU/ETA-maista tai Sveitsistä Suomeen tuleviin työntekijöihin tai yrittäjiin (ks. HE 198/2013 vp., s. 5).

²⁴¹ HE 198/2013 vp., s. 8.

²⁴² StVM 26/2013 vp. Valiokunnan Perussuomalaisiin kuuluvat jäsenet vastustivat koko lakimuutosta ja esittivät tämän hylkäämistä, koska he katsoivat tämän murtavan Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan (StVM 26/2013 vp., vastalause).

²⁴³ Ks. HE 198/2013 vp., s. 12 tai StVM 26/2013 vp.

²⁴⁴ HE 198/2013 vp., s. 8 tai HE 188/2018 vp., s. 7.

muuttaja kuitenkin oikeutettu työntekijänä sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalaan kuuluneisiin etuuksiin.

Yhdistelmälapadirektiivin täytäntöönpanon yhteydessä muutettiin myös soveltamisalain 3 c §:n mukaista laillisuusedellytystä, jonka nojalla Suomeen muuttavalla henkilöllä tuli olla vähintään yhden vuoden oleskeluun oikeuttava voimassa oleva oleskelupa, paitsi jos jostain erityisestä syystä katsottaisiin tätä lyhyemmän oleskeluluvan täyttävän edellytyksen. Vaatimus vähintään vuoden pituisesta oleskeluluvasta asetettiin edelleen laissa pääsäännöksi, mutta tähän edellytykseen tehtävät poikkeukset kodifioitiin nyt eriteltynä listana lain tasolle. Syynä muutokselle oli se, ettei vaatimus vähintään vuoden voimassaolevasta oleskeluluvasta sallinut kaikkien yhdistelmälapadirektiivin mukaisten työntekijöiden kuuluvan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan²⁴⁵. Listausta oleskeluluvan vuoden kestoon tehtävistä poikkeuksista ei kuitenkaan voida pitää lakiteknisesti onnistuneena. Vaikka poikkeusten auki listaaminen sinänsä paransikin varmasti jossain määrin laintulkinnan ennakoitavuutta, poikkeukset on kuitenkin lueteltu hyvin vaikeaselkoisesti esimerkiksi oleskelulupatyyppejen listaamisen sijaan työteko-oikeuksien ja lakiviittauksien kautta (SovaL 3 c § 2 momentti)²⁴⁶.

Soveltamisalain oleskelulupaedellytystä muutettiin samassa yhteydessä omaksumalla lakiin uusi säännös, jonka nojalla oleskelulupahakemusvaatimus täytyisi jo oleskelulupahakemuksen jättämisestä silloin, kun oleskelulupaa on haettu Suomessa ulkomaalaislain 60 §:n mukaisissa tilanteissa ja lupa on myönnetty (SovaL 3 c §:n 3 momentti). Tämän muutoksen taustalla ei kuitenkaan vaikuttanut yhdistelmälapadirektiivi vaan ne ongelmat, joita aiemman oleskelulupaedellytyksen soveltamisessa oli todettu niiden henkilöryhmien osalta, jotka saavat laillisesti ulkomaalaislain 60.1 §:n nojalla jättää ensimmäisen oleskelulupahakemuksen Suomessa²⁴⁷. Ennen lakimuutosta laillisuusedellytyksen täyttäminen oli edellyttänyt *voimassaolevaa* oleskelulupaa (SovaL 3 c § ennen lakimuutosta 1196/2013). Jos tällöin esimerkiksi Suomen kansalaisen aviopuoliso olisi hakenut oleskelulupaa Suomessa, mutta oleskelulupahakemuksen käsittely olisi viivästynyt, ei puoliso olisi ollut oikeutettu sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa ennen oleskelulupahakemuksen

²⁴⁵ HE 198/2013 vp., s. 9.

²⁴⁶ Valinnalle on varmasti syynä se, että yhdistelmälapadirektiivissä yhdenvertaisen kohtelun piiriin kuuluvat sellaiset direktiivin tarkoittamat ryhmät, joilla on *työteko-oikeus*. Ks. tästä esim. HE 198/2013 vp., s. 17.

²⁴⁷ Kuten edellä jo nähtiin, pääsääntöisesti ensimmäistä oleskelulupaa tulisi hakea jo ulkomailta käsin ennen Suomeen saapumista (UlkL 60.1 §).

ratkaisuhetkeä huolimatta siitä, että hän olisi oleskellut Suomessa laillisesti koko ajan²⁴⁸. Syynä tälle olisi tilanteessa se, että ensimmäinen oleskelulupa myönnetään aina aikaisintaan ratkaisupäivästä lukien²⁴⁹. Tilannetta pidettiin erityisen ongelmallisena esimerkiksi vanhempainetuuksien osalta, joiden saaminen edellyttää sairausvakuutuslain mukaisen 180 päivän asumisedellytyksen täyttymistä²⁵⁰. Vastaavaa oleskelulupahakemuksen käsittelyajan aiheuttamaa viivästystä sosiaaliturvaoikeuden alkamiseen ei syntynyt (eikä synny nykyisinkään) ensimmäisen oleskeluluvan jälkeen jatkolupaa haettaessa, sillä jos jatkolupaa on haettu ennen aiemman oleskeluluvan päättymistä, myönnetään lupa takautuvasti edellisen oleskeluluvan päättymisestä lukien²⁵¹.

Yhdistelmälapadirektiivin täytäntöönpano paransi kiistatta Suomeen kolmannesta maasta muuttaneiden työntekijöiden asemaa²⁵². Tärkeää on kuitenkin huomata, että riippumatta työntekijän lähtömaasta yli neljä kuukautta kestänyt työnteko Suomessa avasi henkilölle oikeuden ainoastaan osaan soveltamisalain soveltamisalassa olleiden etuuslakien mukaisista etuuksista. Työntekijän oikeus sosiaaliturvaan kattoi ainoastaan soveltamisalain 1.1 §:n 1-kohdassa mainittujen etuuslakien mukaiset etuudet, sillä ainoastaan nämä etuuslait olivat sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalassa²⁵³. Ilman vakinaisen asumisen edellytyksen täyttymistä näille henkilöille eivät siten avautuneet eläkkeensaajan asumistuesta annetun lain (571/2007), rintamasotilaseläkelain (119/1977), takuueläkkeestä annetun lain (703/2010) eikä elatustukilain (580/2008) mukaiset etuudet (SovaL 1.1 § 2-kohta)²⁵⁴. Kyseisten sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalaan lukeutumattomien etuuslakien osalta kaikilta Suomeen muuttaneilta henkilöiltä edellytettiin soveltamisalain asumisen vakinaisuutta koskevan edellytyksen täyttämistä.

Tässä luvussa tarkasteltiin kehitystä, jonka myötä alkujaan vähäisen maahanmuuton yhteiskunnallisissa olosuhteissa soveltamiskäytäntöä selkeyttämään säädetty laki ajautuikin

²⁴⁸ Suomessa oleskelulupahakemuksensa jättäneellä on oikeus oleskella Suomessa hakemuksen käsittelyn ajan. Suomen kansalaisen puoliso lukeutuu niihin henkilöryhmiin, jotka ovat UlkL 60.1 §:n nojalla oikeutettuja hakemaan oleskelulupaa Suomessa.

²⁴⁹ Ensimmäinen oleskelulupa voidaan myös myöntää siten, että sen alkamispäivä on ratkaisupäivää myöhemmin tulevaisuudessa, jos henkilö on muuttamassa Suomeen esimerkiksi työnsä alkamisajankohdasta johtuen vasta ratkaisupäivän jälkeen (Maahanmuuttovirasto 2020, Lupamenettelyohje, s. 40 - 41).

²⁵⁰ SOLMU 4 -raportti 2012, s. 54.

²⁵¹ Ks. Maahanmuuttovirasto 2020 Lupamenettelyohje, s. 57. Kela soveltaa asiakkaalle edullista tulkintaa myös niissä tapauksissa, joissa jatkolupahakemus on laitettu vireille vasta aiemman oleskeluluvan päättymisen jälkeen. Jos tällöin jatkolupaa on haettu kohtuullisessa ajassa edellisen oleskeluluvan päättymisen jälkeen, henkilön oikeus asumisperusteisiin etuuksiin säilyy ilman katkosta (Kansaneläkelaitos 2021, s. 42).

²⁵² Työntekijöiden asemaan Suomessa ovat vaikuttaneet myös muut EU-säädökset, mutta yhdistelmälapadirektiivi on näistä keskeisin tutkielman tarkoitusten kannalta. Ks. näistä muista säädöksistä esim. Rentola 2014.

²⁵³ Työntekijän sosiaaliturvaoikeus kattoi siten kansaneläkelain (568/2007), lapsilisälain (796/1992), äitiysavustuslain (477/1993), asumistukilain (408/1975) ja vammaisetuuksista annetun lain (570/2007) mukaiset etuudet.

²⁵⁴ Ks. tästä HE 198/2013 vp., s. 15.

kiihtyvästi kasautuneiden ongelmien eteen yhteiskunnallisten muutosten sekä määritelmällisten haasteiden vuoksi. Koko asumisperusteisen sosiaaliturvajärjestelmämme kivijalka, edellytys vakinaisesta Suomessa asumisesta sosiaaliturvaoikeuden synnyn ehtona, osoittautuikin soveltamiskäytännössä haastavaksi ja ylimalkaiseksi kriteeriksi, jonka riittävän täsmällinen määrittely on ollut hyvin vaikeaa. Lisäksi myös soveltamisalaltaan alati laajentunut EU-lähtöinen, kotimaisen sääntelyn kanssa ristiriitainen sosiaaliturvan koordinoitinnormisto, on johtanut lukuisten soveltamisalalakiin toteutettujen muutosten johdosta pirstaleiseen ja äärettömän vaikeaselkoiseen, väliinputoajaryhmiä turvaamattoman, kokoon laastaroidun normikokonaisuuden muotoutumiseen.

Kuten luvussa nähtiin, yhdistelmäluPADirektiivin täytäntöönpanon toteuttaminen herätti myös eduskuntakäsittelyssä huolen siitä, muuttavatko uudistukset ja sosiaaliturvaoikeuden laajentaminen maassa vain tilapäisesti oleskeleviin henkilöryhmiin pian koko sosiaaliturvamme perustuslain mukaista kivijalkaa eli sosiaaliturvaoikeuden syntymistä Suomessa *asumisen* perusteella. Seuraavassa luvussa näemme, mitä ratkaisuja lainsäätäjä on tätä *asumisedellytyksen ahdingoksi* kutsuttavissa olevaa taustaa vasten toteuttanut kokonaisuudistettuun sosiaaliturvan kansalliseen kohdentamismuistoon, eli soveltamisalalain 1.4.2019 korvanneeseen lakiin asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa. Erityisen mielenkiintoista tässä yhteydessä on tarkastella yhtäältä, miten lainsäätäjä on reagoinut huolenaiheeseen koskien asumisperusteisen sosiaaliturvan laajentamista sellaisiin ihmisryhmiin, jotka eivät oleskele maassa vakinaisesti ja toisaalta, miten uudessa normistossa on mahdollisesti reagoitu kritiikkiin koskien soveltamisalalain sääntelyn vaikeaselkoisuutta ja pirstaleisuutta.

4. Oikeus asumisperusteiseen sosiaaliturvaan asumisen perusteella vakuuttamislaisissa

4.1. Vakuuttamislaki irtiottona soveltamisalalain ongelmakohtiin

4.1.1. Suuret kysymykset uuden lain valmisteluprosessissa

Juha Sipilän hallitus käynnisti osana laajempaa Palvelut asiakaslähtöisiksi -kärkihanketta toimenpidekokonaisuuden, jonka tarkoituksena oli arvioida asumisperusteisen sosiaaliturvan tarkoituksenmukaista kohdentumista²⁵⁵. Käytännössä toimenpidekokonaisuuden keskeisenä tavoitteena oli valmistella uusi, reilut 20 vuotta voimassaolleen soveltamisalalain korvaava laki asumisperusteista sosiaaliturvaa koskevan sosiaaliturvaoikeuden alkamisesta ja päättymisestä kansainvälisissä tilanteissa. Lainvalmisteluhankkeen tavoitteet olivat korkeat: säätää laki, joka kykenisi vastaamaan laajemmin tulevaisuuden esimerkiksi työnteon roolia yhteiskunnassa koskevaan mahdolliseen muutokseen ja joka osaltaan kykenisi kannustamaan ihmisiä rajat ylittävään liikkeeseen ja työnteeseen²⁵⁶. Tavoitteena oli aikaansaada myös mahdollisimman yksinkertainen normikokonaisuus, jota olisi vaivatonta soveltaa hyvin monimutkaisen kansainvälisen normiaineiston rinnalla²⁵⁷. Myös itse lainvalmistelu toteutettiin perinteisestä poikkeavalla tavalla. Sen sijaan, että hankkeessa olisi pyöritelty valmiiksi hallituksen esityksen muotoon kirjoitettua lakiluonnosta, lakia valmisteltiin poikkihallinnollisissa työryhmissä²⁵⁸. Itse lopullinen hallituksen esitys laadittiin näiden työryhmien työskentelyn pohjalta.

Lakihankkeen alusta alkaen oli selvää, että soveltamisalalain sääntelyn vaikeaselkoisuuden ja monimutkaisuuden vuoksi hankkeessa perattaisiin auki niin soveltamisalalain sääntely, normilogiikka kuin lain perimmäiset taustaperiaatteetkin²⁵⁹. Kantavana konkreettisemmän tason tehtävänantona läpi lain valmisteluprosessin säilyi kysymys siitä, olisiko soveltamisalalain mukaista asumisen määrittelyä mahdollista yksinkertaistaa ja olisiko puolestaan työntekijöiden asemaa

²⁵⁵ Ks. esim. Valtioneuvosto. Hanketiedot: Palvelut asiakaslähtöisiksi -hanke.

²⁵⁶ Ks. tästä esim. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpajan ”Työ tekijäänsä kiittää – vai jääkö luvun käteen” 17.5.2017 Muistiinpanot.

²⁵⁷ Ks. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2017: vakuuttamislakia valmistelleen työryhmän asettamispäätös.

²⁵⁸ Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2019: kärkihankkeen loppuraportti.

²⁵⁹ Vakuuttamislain valmistelua koskeneen työryhmän asettamispäätöksessä todetaankin, että hankkeessa olisi aiheutta tarkastella uudelleen niin sosiaaliturvaan kuulumisen kriteerejä, lain rakennetta kokonaisuutena kuin etuuksien tarkoituksenmukaista kohdentumistakin. Ks. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö 2017: vakuuttamislain valmistelusta vastanneen työryhmän asettamispäätös.

lainsäädännössä mahdollista tehdä aiempaa selkeämmäksi²⁶⁰. Lain valmisteluprosessin yhteydessä järjestettyjen työpajojen työskentelyssä korostui huomio siitä, että maailma on muuttunut paljonkin soveltamisalain voimassaolon aikana. Tästä syystä työpajoissa käytiinkin laajasti keskustelua muun muassa siitä, missä määrin enää olisi tarkoituksenmukaista sulkea tyystin sosiaaliturvan ulkopuolelle senkaltaisia henkilöryhmiä kuten vuosia Suomessa tosiasiallisesti oleskelleita turvapaikanhakijoita, niin sanottuja paperittomia henkilöitä, opiskelijoita taikka hyvin lyhyisiin työsuhteisiin Suomeen saapuvia henkilöitä²⁶¹. Työpajojen työskentelyssä huomiota kiinnitettiin myös siihen, että kehittynyt teknologia saattaisi tarjota mahdollisuuksia uudistettavalle lainsäädännölle. Erityisesti tulorekisteriä pidettiin lupaavana työvälineenä, sillä rekisteristä Kansaneläkelaitos voisi saada todettiin antavan reaaliaikaisia tietoja työntekijän tulokehityksestä²⁶². Lisäksi keskusteluissa huomioitiin, että erillisen hallintopäätöksen antaminen sosiaaliturvaan kuulumisesta ei välttämättä olisi valtioiden rajojen yli liikkuville ihmisille enää se tarkoituksenmukaisin tapa viestiä heidän sosiaaliturvaoikeuksistaan²⁶³.

4.1.2. Aikaansaatu uusi laki menettelyllisesti

Useita vuosia kestäneen lainvalmistelun tuloksena uusi laki asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa (16/2019) korvasi soveltamisalain kokonaisuudessaan tullessaan voimaan 1.4.2019. Aikaansaatu laki poikkesi aiemmasta soveltamisalalaista merkittävästi jo menettelyllisesti. Edellä nähtiin, että soveltamisalalakia sovellettiin varsinaista lain soveltamisalaan kuulunutta sosiaaliturvalainsäädäntöä *edeltävästi* siten, että Suomeen muuttavalle tai Suomesta pois muuttavalle henkilölle annettiin joko viranomaisaloitteisesti tai hakemuksesta itsenäinen valituskelpoinen hallintopäätöksensä Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta. Varsinaiset etuusasiat ratkaistiin tästä hallintopäätöksestä erillään vasta siinä vaiheessa, kun henkilö haki jotain soveltamisalain soveltamisalaan kuuluneen etuuslain mukaista etuutta.

Soveltamisalain mukaisesta menettelystä antaa etuusasiasta irrallinen hallintopäätös sosiaaliturvaan kuulumisesta on uuden vakuuttamislain järjestelmässä valtaosin luovuttu. Sen sijaan, että

²⁶⁰ Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja EU – (sielläkö) missä ongelma 19.4.2017, Muistiinpanot s.5.

²⁶¹ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja ”Työ tekijäänsä kiittää, osa II”, 13.10.2017 Muistiinpanot s. 2, Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja ”Muuttohaukat” 17.8.2017, Muistiinpanot s. 9 tai Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja ”Olen - siis asunko” 20.6.2017, Muistiinpanot s. 4.

²⁶² Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja ”Työ tekijäänsä kiittää – vai jääkö luu käteen” 17.5.2017 Muistiinpanot.

²⁶³ Ks. Sosiaali- ja terveysministeriö: Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpaja ”Hallintoa vai ihmisiä varten?” 18.12.2017 Muistiinpanot.

sosiaaliturvaan kuulumisen ratkaistaisiin etuusasiaa edeltävästi, vakuuttamislakia sovelletaan lähtökohtaisesti vasta *rinnakkain* etuusasian kanssa. Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta ei siten anneta vakuuttamislain nojalla enää lähtökohtaisesti itsenäistä omaa hallintopäätöstään, vaan lakia sovelletaan vasta konkreettisen etuusasian yhteydessä²⁶⁴. Tämä merkitsee sitä, että itse etuuspäätöksessä ratkaistaan aina myös erikseen kysymys myös siitä, pidetäänkö henkilöä vakuuttamislain nojalla Suomessa asuvana tai työskentelevänä. Myös vakuuttamislain järjestelmässä henkilön on kuitenkin täytettävä hakemansa etuuden saamiseksi vakuuttamislain edellytysten ohella myöskin haettua etuutta säätelevän etuuslain mukaiset erityiset edellytykset.

Eräänä syynä erillisten hallintopäätösten antamisesta luopumiselle vaikutti se, että alun perin muuttajan oikeusturvan takaamiseksi käyttöön omaksutusta käytännöstä oli vuosien mittaan muotoutunut erittäin kankea ja vaikeaselkoinen menettelytapa²⁶⁵. Erityisen ongelmalliseksi ja hakijan itsensä kannalta jopa kafkamaisiin lopputuloksiin oli muodostunut käytäntö siitä, että Suomeen muuttava tai Suomesta pois muuttava henkilö oli saanut sosiaaliturvaan kuulumisesta ja itse etuusasiasta kaksi erillistä, mahdollisesti täysin eriaikaisesti annettua hallintopäätöstä, mikä tarkoitti, että näistä muodostui myös kaksi erillistä, itsenäistä muutoksenhakuasiaansa. Jos siis soveltamisalalain mukaista etuutta hakenut henkilö sai kielteisen etuuspäätöksen, joka perustui joskus aiemmin viranomaisaloittaisesti annetulle päätökselle Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta, etuusasiaa koskevaan päätökseen ei enää voinut hakea tehokkaasti muutosta. Lisäksi, vaikka muutosta olisikin haettu tuolloin etuuspäätökseen, muutoksenhaku olisi oikeastaan kohdistunut myös väärään hallintopäätökseen.²⁶⁶

Suomen sosiaaliturvaan kuulumisesta annettuja hallintopäätöksiä oli lisäksi pidetty myös yleisesti vaikeaselkoisina²⁶⁷. Ensinnäkään päätös ei suinkaan koskenut kaikkia asumisperusteisia etuuksia vaan ainoastaan soveltamisalalain soveltamisalaan kuuluneiden etuuslakien mukaisia etuuksia²⁶⁸. Tämän ohella sosiaaliturvaan kuulumista koskenut päätös saattoi vanhentua hyvin nopeasti muuton jälkeen esimerkiksi, jos muuttajan perhe- oleskelulupa- tai työtilanne muuttui²⁶⁹. Voidaan myös

²⁶⁴ HE 188/2018 vp., s. 32.

²⁶⁵ Ks. tästä esim. SOLMU 4 -työryhmän raportti 2012, s. 47. Työryhmä esitti raportissaan sosiaaliturvan kuulumista koskevien päätöksen antamisesta luopumista erityisesti Suomeen muuttavien henkilöiden osalta. Työryhmä kuitenkin suositteli käytännön säilyttämistä lähetettyjen työntekijöiden ja muiden erityisryhmien osalta, joilla pidempiaikaisesti ulkomaille lähtiessään olisi oikeus säilyä Suomen sosiaaliturvassa (SOLMU 4 -raportti 2012, s. 48).

²⁶⁶ HE 188/2018 vp., s. 5 – 6.

²⁶⁷ Ks. päätöksiin liittyneistä ongelmista kiteytys myös esimerkiksi Henna Huhtamäen 18.12.2017 pitämästä esityksestä osana vakuuttamislain valmistelua (Huhtamäki 2017).

²⁶⁸ HE 188/2018 vp., s. 5 – 6.

²⁶⁹ HE 188/2018 vp., s. 5 – 6.

pohtia, miten informatiivinen tällainen postiluukusta ilman hakemusta pudonnut suomenkielinen päätös on mahdollisesti ylipäänsä ollut esimerkiksi juuri Suomeen ulkomailta ensi kerran muuttaneelle henkilölle.

Soveltamisalain mukainen menettely erillisen hallintopäätöksen antamisesta oli siten perustunut tavoitteelle ehkäistä väliinpuutoamistilanteita siten, että henkilöitä tiedotettaisiin ennakollisesti maahan- tai maastamuuton sosiaaliturvaoikeudelle aiheuttamista vaikutuksista. Vakuuttamislaisissa väliinpuutoamistilanteiden ehkäisemiseen on valittu toinen tie. Laissa muutostilanteiden hallitsemiseen on nimittäin pyritty ennakollisten hallintopäätösten antamisen sijaan lisäämällä ennakollista tiedottamista²⁷⁰. Tämä tapahtuu käytännössä siten, että jos Kela saa esimerkiksi väestötietojärjestelmästä tai henkilön oman ilmoituksen perusteella tiedon asiakkaan tilapäisestä muutosta EU- tai ETA-maahan, lähetetään hänelle erillinen tiedote ulkomailta oleskelun vaikutuksista sosiaaliturvaan²⁷¹. Muilta osin ennakollinen tiedottaminen vaikuttaisi muodostuvan tällaisen henkilökohtaisen tiedottamisen sijaan luonteeltaan yleisemmästä tiedon jakamisesta²⁷². Kansaneläkelaitoksen ennakollista tiedottamisvelvollisuutta korostaa myös se, että vakuuttamislakiin on sisällytetty tästä tiedottamisvelvollisuudesta erillinen säännöksensä (VakL 16.1 §). Kyseinen tiedottamisvelvollisuus kuitenkin koskee Kelaa ainoastaan henkilön muuttaessa Suomesta ulkomaille ja silloinkin ainoastaan, jos muuttajan yhteystiedot ovat Kelan tiedossa²⁷³.

Vakuuttamislaisissa soveltamisalain mukaista ennakollista hallintopäätöksen antamismenettelyä ei kuitenkaan ole aivan kokonaan luovuttu. *Pyydettyäessä* henkilöllä nimittäin on edelleen mahdollisuus saada valituskelpoinen päätös *maasta muuttoon* liittyvien olosuhteiden vaikutuksesta lain soveltamisalassa olevien lakien mukaisiin etuuksiin (VakL 16.2 §)²⁷⁴. Suomeen muuttavalla henkilöllä ei kuitenkaan samaa mahdollisuutta erillisen hallintopäätöksen saamiseen ole²⁷⁵. Koska Kansaneläkelaitos ei myöskään näyttäisi kohdistavan Suomeen muuttavaan henkilöön

²⁷⁰ HE 188/2018 vp., s. 1.

²⁷¹ Kansaneläkelaitos 2021, s. 136.

²⁷² Kansaneläkelaitoksen sisäisessä soveltamisohjeessa ei ole ohjeistettu henkilökohtaisesta tiedottamisesta muilta osin kuin silloin, kun henkilö muuttaa Suomesta tilapäisesti EU / ETA-maahan (Kansaneläkelaitos 2021, s. 136). Vakuuttamislain esitöissä kuitenkin korostetaan tiedottamisen osalta nimenomaisesti *henkilökohtaisen* tiedottamisen merkitystä esimerkiksi sähköisen asiointipalvelun kautta (HE 188/2018 vp., s. 1 ja s. 6). Myös sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus painotti lakiesitystä koskevassa mietinnössään yleisemmin, että ulkomaille siirtymisen vaikutuksia koskevan tiedon tulisi olla helposti saatavilla (StVM 24/2018 vp., s. 8 – 9).

²⁷³ Nämä molemmat Kelan ilmoitusvelvollisuuden rajoitukset on kirjattu lain tasolle itse vakuuttamislain 16.1 §:n mukaiseen säännökseen.

²⁷⁴ Tässä päätöksessä siis ratkaistaan, pidetäänkö henkilöä Suomessa asuvan henkilön asemassa ulkomaille muutosta huolimatta (HE 188/2018 vp., s. 52).

²⁷⁵ Ks. Kansaneläkelaitos 2021, s. 135 – 136.

henkilökohtaista tiedottamista, käytännössä Suomeen muuttavan henkilön oikeusturva asiassa perustuu sille, että hän voi halutessaan hakea muutosta mahdollisesti saamaansa kielteiseen etuuspäätökseen, jossa myös vakuuttamislain mukaiset edellytykset on ratkaistu²⁷⁶.

4.2. Sääntelyn muodonmuutos? Asumisedellytys vakuuttamislaisissa

4.2.1 Asumisedellytyksen rooli vakuuttamislaisissa

Palataan hetkeksi soveltamisalalakiin. Lävitse lain parikymmenvuotisen voimassaolohistorian lainsäätäjät oli lukuisista lakiin toteutetuista muutoksista huolimattakin pitänyt lujasti kiinni erästä perusperiaatteesta: ehdottoman pääsäännön nojalla vakinainen asuminen oli säilytetty laissa ensisijaisena perusteena sosiaaliturvaoikeuden syntymiselle Suomessa. Myös EU:n koordinaatiosääntelyn piirissä olleiden työntekijöiden oikeutta soveltamisalalain mukaiseen sosiaaliturvaan arvioitiin ensisijaisesti heidän asumisensa vakinaisuutta tarkastelemalla. Vasta jos edellytykset sosiaaliturvaoikeuden syntymiselle eivät asumisen perusteella täyttyneet, arvioitiin sosiaaliturvaoikeuden muodostumista työnteon perusteella.

Läpi soveltamisalalain voimassaolon lainsäätäjän asennoitumista EU-normiston kansalliseen sääntelyyn aiheuttamiin muutoksiin voidaan kutsua tietyllä tapaa kansallista järjestelmää suojelevaksi: uhka asumisperusteisen kansallisen sosiaaliturvalogiikan romuttumisesta kummitteli toteutettujen uudistusten taustalla, ja sosiaaliturvaoikeuden laajentaminen uusiin henkilöryhmiin näyttäytyi myös uhkana kansallisen järjestelmän kantokyvyille. EU-lähtöinen sosiaaliturvanormisto puolestaan näyttäytyi soveltamisalalain voimassaolon alkuvuosina klassisena ”vieteriukkona²⁷⁷”, joka ei näkynyt kansallisen lainsäädännön tasolla juuri muuten kuin soveltamisalalakiin toteutettuina epäselvinä ja kokonaisuutta pirstaleisemmaksi tehneinä muutoksina.

Vakuuttamislakia voidaan lakiin omaksutun asumisedellytyksen laissa saaman roolin osalta pitää eräänlaisena irtiottona näihin edellä mainittuihin, soveltamisalalain voimassaolon aikana

²⁷⁶ Perustuslakivaliokunta katsoi vakuuttamislakia koskevasta lakiesityksestä antamassaan lausunnossa, ettei vakuuttamislain 16 § olisi perustuslain 21 §:n kannalta ongelmallinen. Suomeen muuttavien henkilöiden osalta valiokunta oli perustellut tätä näkemystään sillä, että PL 21 §:n mukaiset oikeudet toteutuvat sen käsityksen mukaan sääntelyllä etuuspäätösten edellytyksistä ja muutoksenhakukelpoisuudesta (PeVL 39/2018 vp., s. 4).

²⁷⁷ Wilhelmsson 1997, s. 359. Wilhelmsson käytti Suomen EU-jäsenyyden alkutaipaleilla käsitettä eurooppaoikeuden vieteriukkoefektistä kuvatessaan EY-oikeuden vaikutuksen ennakoimattomuutta. Esimerkiksi Juha Raitio on kuitenkin huomauttanut, että eurooppaoikeuden yllätykselliset tulkintatilanteet viittaavat siihen, ettei kyseistä oikeudellista kenttää joko tunneta kovin hyvin tai sitten eurooppaoikeutta käytetään tietoisesti väärässä asiayhteydessä (Raitio 2016, s. 181 - 183).

maalattuihin uhkakuihin. Periaatteelliselta kannalta ehdottomasti merkittävin vakuuttamislakiin omaksuttu muutos aiempaan nähden koskee sitä, että asumisedellytys, josta aiemman lain voimassaollessa pidettiin niin vahvasti kiinni, on vakuuttamislainsäädännön tietyiltä osin syrjäytetty²⁷⁸. Työntekijänä, yrittäjänä tai apurahansaajana Suomeen saapuvan henkilön osalta nimittäin laissa arvioidaan ensisijaisesti *työntekoa* koskevien edellytysten täyttymistä ja vasta näiden jäädessä täyttymättä arvioidaan toissijaisesti henkilön asumisen vakinaisuutta Suomessa (VakL 7–9 §)²⁷⁹. Mikäli puolestaan Suomeen saapuva henkilö olisi muu kuin työtä tai vastaavaa toimintaa tekevä henkilö, arvioidaan vakinaista asumista Suomessa (VakL 10 §)²⁸⁰. Asumisedellytyksen syrjäytyminen näkyy laissa myös lainsäädäntöteknisellä tasolla, sillä se on asetettu vasta viimeiseksi Suomeen tuloa koskeväksi tilanteeksi työperusteisten muuttotilanteiden jälkeen lain Suomeen tuloa sääntelevässä 2 luvussa. Asumisedellytyksen syrjäytyminen toissijaisen arviointikriteerin asemaan ei kuitenkaan koske vakuuttamislain koko asiallista soveltamisalaa. Suomeen saapuvan henkilön työntekoa arvioidaan nimittäin ensisijaisesti ainoastaan, kun kyse on sellaisesta vakuuttamislain 1.2 §:n 1-kohdan mukaisesta etuuslaista, joka kuuluu EU:n sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalaan²⁸¹. Jos puolestaan kyse on sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävästä, vakuuttamislain 1.2 §:n 2-kohdan mukaisesta etuuslaista, arvioidaan myös Suomeen saapuvien työntekijöiden tai vastaavaa toimintaa tekevien henkilöiden osalta tämän Suomessa asumista²⁸².

Työntekijöiden osalta vakuuttamislakiin on lisäksi toteutettu vielä muitakin keskeisiä uudistuksia verrattuna aiempaan. Olennainen, sosiaaliturvaoikeuden henkilöllistä ulottuvuutta laajentanut muutos koskee sitä, että laissa on luovuttu kokonaan soveltamisalalain mukaisesta työntekijöitä koskeneesta ns. neljän kuukauden säännöstä, jonka nojalla ainoastaan yli neljä kuukautta kestänyt työnteko Suomessa saattoi toimia sosiaaliturvaoikeuden perustana²⁸³. Toisin kuin

²⁷⁸ Muutos kuulostaa merkittävältä, mutta tavoite pohtia lainsäädäntömallia, jossa työtä tekevän henkilön sosiaaliturvaoikeudet perustuisivat ensisijaisesti työskentelyyn, oli annettu tehtäväksi jo perustettaessa työryhmää vakuuttamislain mukaisen sääntelyn valmisteleminen (Sosiaali- ja terveysministeriö 2017: Vakuuttamislain valmistelusta vastanneen työryhmän Asettamispäätös, s. 2). Ks. myös HE 188/2018 vp., s. 37.

²⁷⁹ HE 188/2018 vp., s. 27.

²⁸⁰ Ks. myös HE 188/2018 vp., s. 27.

²⁸¹ Näitä ovat kansaneläkelaki (568/2007), lapsilisälaki (796/1992), vammaisetuksista annettu laki (570/2007), takuueläkkeestä annettu laki (703/2010) ja eläkkeensaajan asumistuesta annettu laki (571/2007).

²⁸² Tällaisia sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 ulkopuolelle jääviä etuuslakeja ovat äitiysavustuslaki (477/1993), yleisestä asumistuesta annettu laki (938/2014) ja elatustukilaki (580/2008). Huomionarvoista siis on, että työntöön perusteella henkilö voi tulla oikeutetuksi ainoastaan osaan vakuuttamislain mukaisesta sosiaaliturvasta, kun taas asumisedellytyksen täytyessään henkilö tulee yleensä oikeutetuksi koko Kansaneläkelaitoksen hallinnoimaan asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Ainoastaan työttömyysturvan peruspäivärahassa ja osittain sairausvakuutuksen etuuksissa vaaditaan lisäksi työskentelyedellytyksen täyttymistä (Kansaneläkelaitos 2021, s. 44).

²⁸³ HE 188/2018 vp., s. 36 ja s. 45.

soveltamisalalaissa, vakuuttamislaisissa ei itse asiassa aseteta enää minkäänlaista minimikestoa sosiaaliturvaoikeuden synnyttävälle työnteolle EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta tai kolmannelle maasta Suomeen saapuvalle työntekijälle²⁸⁴. Sen sijaan työnteon minimikriteeriksi on laissa asetettu vain tietty palkkataso, nimittäin se, että työntekijän ansiot vastaavat vähintään työttömyysturvalain (1290/2002) 6 luvun 2 §:n 3 momentissa säädettyä peruspäivärahan rahamäärää muunnettuna kuukausituloksi työttömyysturvalain 6 luvun 2 §:n 3 momentissa säädetyllä tavalla (VakL 7 §)²⁸⁵. Henkilöä pidetään vakuuttamislain mukaisena työntekijänä työskentelyn aloittamisesta lukien niin pitkään kuin ansiotasovaatimuksen täyttävä työskentely täyttyy (VakL 7 §). Kansaneläkelaitos seuraa ansiotasovaatimuksen täyttymistä reaaliaikaisesti kansallisesta tulorekisteristä saamallaan tiedoilla²⁸⁶.

Vakuuttamislakia koskevan lakiesityksen eduskuntakäsittelyssä arvioitiin, että lakiin säädettäväksi esitetyt edellä kuvatut työntekijöiden asemaa koskevat parannusehdotukset helpottavat etenkin lyhytaikaisiin työsuhteisiin Suomeen tulevien henkilöiden asemaa²⁸⁷. Lisäksi muutosten arvioitiin lisäävän lyhyisiin työsuhteisiin saapuvien henkilöiden yhdenvertaisuutta suhteessa Suomeen pidempiaikaisesti työskenteleviin tai vakinaisesti asuviin nähden²⁸⁸. Myös työnantajien katsottiin hyötyvän uudistuksista, sillä työnantaja saa sairausvakuutettujen työntekijöiden osalta korvauksena maksamastaan palkasta sairauspäivärahan Kansaneläkelaitokselta²⁸⁹. Suomeen työn perusteella saapuvien kolmannen maan kansalaisten kannalta vakuuttamislakiin omaksuttu sääntely vaikuttaisi

²⁸⁴ Neljän kuukauden minimikeston ohella soveltamisalalaissa edellytettiin tietyn viikoittaisen työtuntimäärän täyttymistä. Ks. esim. HE 188/2018 vp., s. 7.

²⁸⁵ Käytännössä edellytetty palkkataso on siten esimerkiksi vuonna 2019 yhteensä 696,60 euroa / kk ja vuonna 2020 yhteensä 723,69 euroa / kk (Kansaneläkelaitos 2021, s. 59). Palkkataso on etenkin kolmannelle maasta työntekijöinä saapuvien henkilöiden osalta hyvin alhainen, jos huomioidaan, että esimerkiksi työntekijän oleskeluluvan myöntämisen toimeentuloa koskeva vähimmäistasoedellytys on vuonna 2020 yhteensä 1236 euroa / kk. Työntekijän oleskelulupaharkinnassa minimitoimeentuloedellytyksen katsotaan täyttyvän silloin, jos työ oleskeluluvan voimassaoloaikana kerryttää työttömyysturvalaissa tarkoitettulla tavalla työssäoloa (ks. HE 23/2004 vp., s. 165). Toisaalta vakuuttamislaisissa edellytetty palkkataso on kuitenkin hieman korkeampi kuin soveltamisalain voimassaoloaikana osa-aikatyöltä edellytetty palkkataso oli alimmillaan (HE 188/2018 vp., s. 27).

²⁸⁶ Kansaneläkelaitos 2021, s. 56. Ks. myös HE 188/2018 vp., s. 6.

²⁸⁷ TyVL 8/2018 vp., s. 2. Perussuomalaisten edustaja Rami Lehto oli jättänyt lausuntoon eriaivan mielipiteensä, mitä hän oli perustellut erityisesti sillä, että hänen mukaansa tulisi pitää kiinni edelleen työvoiman saatavuusharkinnasta. Kommentti on omituinen erityisesti siksi, että vakuuttamislain mukainen sääntely ei millään tavoin vaikuta saatavuusharkintaan, joka on työntekijän oleskelulupien harkinnan yhteydessä ulkomaalaislain 73.1 § 1 kohdan perusteella työ- ja elinkeinotoimiston osapäätösharkinnassaan soveltama menettely. Myös vakuuttamislaki sisältää edellytyksen oleskeluluvan voimassaolosta ehtona sosiaaliturvaan kuulumiselle. Edustajan kommentti vaikuttaa siten täysin irralliselta käsittelyssä olleeseen lakiesitykseen nähden. Lehto katsoi kommentissaan myös, että vakuuttamislakia koskeva lakiesitys pyrkisi romuttamaan suomalaisen sosiaaliturvan asumisperusteisen periaatteen ja että esitys parantaisi neljän kuukauden minimityöskentelyvaatimuksesta luopuessaan liikaa ulkomaalaisten asemaa Suomessa suhteessa kantaväestöön (TyVL 8/2018 vp., s. 4 – 5).

²⁸⁸ StVM 24/2018 vp., s. 4 – 5. Ks. myös professori Raija Huhtasen perustuslakivaliokunnalle vakuuttamislakia koskeneesta lakiesityksestä 14.11.2018 antama asiantuntijalausunto, s. 2.

²⁸⁹ StVM 24/2018 vp., s. 5.

merkitykselliseltä lähinnä kausityöntekijöiden osalta²⁹⁰. Heille mahdollisuudella tulla oikeutetuksi sosiaaliturvaan Suomessa voi olla olennaista merkitystä, sillä heidän työstään saamansa ansiotaso on verrattain alhainen, jolloin esimerkiksi sairastuminen kesken työsuhteen voisi muuten olla työntekijälle taloudellisesti merkittävä rasite²⁹¹.

Työntekijöiden ohella vakuuttamislakiin toteutettiin myös Suomeen päätoimisina opiskelijoina saapuvia henkilöitä koskevia periaatteellisen tason muutoksia. Vakuuttamislaisissa on nimittäin luovuttu aiemman soveltamisalain sisältämästä, yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuneita opiskelijoita koskeneesta ehdottomasta poissuljentasäännöksestä²⁹². Poissuljennasta on kuitenkin luovuttu laissa vain osin. Vakuuttamislain mukaan nimittäin opiskelutarkoituksessa Suomeen tulevaa henkilöä voidaan pitää Suomessa asuvana, kun kyse on sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalassa olevasta etuuslainsäädännöstä, jos hän täyttää vakuuttamislain 10 § 1 ja 2 momentissa määritetyn vakinaista asumista koskevan edellytyksen (VakL 10.3 §)²⁹³. Mikäli puolestaan on kyse vakuuttamislain soveltamisalaan kuuluvasta mutta sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle kuuluvasta etuuslainsäädännöstä, opiskelijan, joka oleskelee Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten, ei katsota asuvan Suomessa (VakL 10.3 §).

Vakuuttamislakiin opiskelijoita koskien omaksuttu sääntely vaikuttaa tietyiltä osin ristiriitaiselta. Jos nimittäin kyse on sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta lainsäädännöstä, yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuva opiskelija voi olla oikeutettu näihin etuuksiin, jos täyttää vakuuttamislain mukaisen asumisedellytyksen. Tätä asumisedellytystä tarkastellaan lähemmin tutkielman seuraavassa alaluvussa, mutta Suomeen kolmannesta maasta saapuvan opiskelijan osalta hänen asumistaan Suomessa arvioidaan vakuuttamislain mukaan ”ottaen huomioon” se, mitä kotikuntalain 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä (VakL 10.3 § ja 10.2 §)²⁹⁴. Käytännössä siis kolmannesta maasta saapuvan henkilön katsotaan täyttävän vakuuttamislain mukaisen asumisedellytyksen, jos hänelle myönnettäisiin

²⁹⁰ Työntekijän oleskeluluvalla saapuvien henkilöiden työsuhteet harvemmin ovat alle neljän kuukauden mittaisia siitä yksinkertaisesta syystä, että itse oleskeluluvan kaksivaiheinen käsittelyprosessi voi kestää useita kuukausia eikä henkilö kovin lyhyen määräaikaisessa työsuhteessa välttämättä ehdi saada lopullista oleskelulupapäätöstä ja muuttaa Suomeen työsuhteen voimassaoloaikana.

²⁹¹ Maaseutuelinkeinojen työehtosopimuksen sekä Puutarha-alan työehtosopimuksen mukainen minimi-tuntipalkka on alimmassa palkkaryhmässä vain 8,71 euroa tunnissa ajalla 1.2.2020 – 31.1.2021. Kausityöntekijät toimivat useimmiten avustavissa maatalous- tai puutarhatyötehtävissä, mistä johtuen heille maksetaan tyypillisesti kyseistä alimman palkkaryhmän mukaista tuntipalkkaa.

²⁹² Ks. SoVL 3 a §:n 3 momentti.

²⁹³ Ks. myös HE 188/2018 vp., s. 27.

²⁹⁴ Ks. myös HE 188/2018 vp., s. 37.

kotikuntalain 4 §:n perusteella kotikunta Suomessa²⁹⁵. Kotikuntalain 4.1 §:n 5-kohdan ja 4.2 §:n 3-kohdan nojalla puolestaan Suomeen vähintään vuoden tilapäisellä oleskeluluvalle, eli esimerkiksi opiskelijan oleskeluluvalle, saapuva henkilö voi saada kotikunnan Suomessa, jos hänen opintonsa Suomessa kestävät vähintään 2 vuotta ja henkilöllä on tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen asumaan²⁹⁶. Jos siis henkilö saapuu kolmannesta Suomeen opiskelemaan ja opinnot kestävät vähintään 2 vuotta, on hän oikeutettu sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalassa oleviin etuuksiin, jos hänellä on tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioiden jäädä Suomeen asumaan.

Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että puolestaan sosiaaliturva-asetuksen ulkopuolelle jäävän sosiaaliturvalainsäädännön osalta vakuuttamislain asumisedellytyksen täyttyminen ei yksinään riitä sosiaaliturvaoikeuden synnylle, jos henkilö on Suomessa yksinomaan opintojen suorittamista varten²⁹⁷. Mikäli näin on, vakuuttamislain asumisedellytys näyttäisi toimivan eri tavoin riippuen siitä, onko kyse sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalaan kuuluvasta etuuslainsäädännöstä vai sen ulkopuolelle jäävästä lainsäädännöstä. Suomeen saapuvan opiskelijan kannalta tilanne vaikuttaa epäselvältä, jos asumisedellytyksen täyttäminen riittää eräiden etuuslakien osalta etuuksia koskevan oikeuden synnylle, mutta jos toisten etuuslakien osalta opiskelijaa ei pidetäkään Suomessa asuvana siitä huolimatta, että hän täyttää kyseisen asumisedellytyksen.

Edellä kuvattu ristiriitaisuus selittyy sillä, että käytännössä vakuuttamislaisissa on säilytetty soveltamisalain mukainen kategorinen opiskelijoiden poissuljenta lain mukaisen etuuslainsäädännön piiristä silloin, kun kyse on kolmannesta maasta muuttavasta, yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapuvasta henkilöstä ja etuuslainsäädännöstä, joka ei kuulu sosiaaliturva-asetus 883/2004:n soveltamisalaan²⁹⁸. Vaikka kyse on rajallisemmasta poissuljennasta kuin soveltamisalain mukainen poissuljenta oli ollut, nostatti esitys silti eduskuntakäsittelyn aikana

²⁹⁵ HE 188/2018 vp., s. 28.

²⁹⁶ Suomeen saapuva opiskelija voi periaatteessa saada kotikuntalain nojalla kotikunnan Suomessa myös muiden laissa määritettyjen seikkojen perusteella kuin lain 4.1 §:n 5-kohdan ja 4.2 §:n 3-kohdan nojalla. Jos kuitenkin oletetaan, että henkilö saapuu kolmannesta maasta Suomeen yksinomaan opiskelutarkoituksessa eikä hänellä ole opintojensa ohella muita siteitä Suomeen, on hänellä käytännössä oltava tilapäiseen oleskeluun tarkoitettu opiskelijan B-oleskelulupa (UlkL 33.2 § ja UlkL 45 §; ks. myös HE 28/2003 vp., s. 171). Tässä tapauksessa ainoastaan mainitut kotikuntalain 4.1 §:n 5-kohta ja 4.2 §:n 3-kohta voisivat toimia henkilön perusteena kotikunnan saamiselle Suomessa.

²⁹⁷ Ks. myös HE 188/218 vp., s. 29. Hallituksen esityksen mukaan muiden kuin sosiaaliturva-asetuksen soveltamisalassa olevien etuuksien osalta opiskelijalla tulisi päätoimisen opiskelun lisäksi olla Suomeen muitakin siteitä.

²⁹⁸ Tällä poissuljennalla kyseiset henkilöt on siis suljettu pois vakuuttamislain 1.2 §:n 2-kohdan mukaisten etuuksien piiristä, joita ovat äitiysavustus, yleinen asumistuki ja elatustuki. Ks. poissuljennasta esim. PeVL 39/2018 vp., s. 3.

kritiikkiä, ennen muuta siksi, ettei poissuljentaa ollut lakiesityksessä lainkaan perusteltu²⁹⁹. Sosiaali- ja terveysvaliokunta piti kuitenkin poissuljentaa hyväksyttävänä siksi, että ehdotettu sääntely vastasi aiempaa oikeustilaa ja valiokunta oli jo aiemmin pitänyt vastaavaa sääntelyä hyväksyttävänä³⁰⁰.

Vakuuttamislakiin omaksuttua opiskelijoita koskevaa sääntelyä tarkasteltaessa on kuitenkin todettava, että jo poissuljentasäännöksen rajaaminen ainoastaan tiettyihin etuuslakeihin on parantanut Suomeen kolmannesta maasta saapuvien opiskelijoiden asemaa aiempaan nähden. Tästä syystä vakuuttamislain valmistelun yhteydessä annetut asiantuntijalausunnot pitivätkin yksimielisesti kannatettavana lakiesitykseen opiskelijoita koskien ehdotettuja säännöksiä sikäli, kun lausunnoissa otettiin opiskelijoiden asemaan kantaa³⁰¹. Käytännössä keskeisimpänä muutoksena aiempaan sääntelyyn nähden pidettiin vakuuttamislain esitöissä sitä, että ne opiskelijat, joilla ei olisi yksityisen sairausvakuutuksen perusteella oikeutta korvauksiin, olisivat oikeutettuja sairausvakuutuslain mukaisiin korvauksiin Suomessa³⁰². Koska kuitenkin oleskeluluvan saamisen edellytyksenä olisi näiden henkilöiden osalta voimassa oleva yksityinen sairausvakuutus, arvioitiin jo tämän itsessään vähentävän sairausvakuutuslain mukaisia korvauksia³⁰³.

Vakuuttamislakiin on siis toteutettu edellä kuvattuja sosiaaliturvaoikeuden laajennuksia soveltamisalain mukaiseen oikeustilaan nähden. Näille laajennuksille yhteistä on, että niillä tietyille hyvin lyhytaikaisesti tai muuten tilapäisesti Suomessa oleskelevilla henkilöryhmille on suotu mahdollisuus saada rajoitettu oikeus vakuuttamislain mukaisiin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin Suomessa. Soveltamisalain voimassaoloaikana tällaiseen sosiaaliturvaoikeuden laajentamiseen sellaisiinkin henkilöryhmiin, jotka eivät asu Suomessa vakinaisesti, suhtauduttiin varauksellisesti, sillä sen katsottiin olevan ristiriidassa sosiaaliturvamme asumisperusteisen peruslogiikan kanssa. Vakuuttamislakiin toteutettuja uudistuksia tarkastellessa voidaan kuitenkin katsoa, että nämä uudistukset ovat oikeastaan lopulta pikemminkin vahvistaneet

²⁹⁹ PeVL 39/2018 vp., s. 3. Ks. perustelemattomuuden kritiikistä myös sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietintöön tehty vastalause, StVM 24/2018, Vastalause 1, s. 10.

³⁰⁰ StVM 24/2018 vp., s. 3; ks. myös StVM 17/2004 vp. Tätä valiokunnan omaksumaa näkökantaa voi kuitenkin ihmetellä siinä mielessä, että valiokunnan viittauksen kohteena oleva aiempi mietintö on annettu vuonna 2004 hyvin erilaisessa yhteiskunnallisessa kuin 15 vuotta myöhemmin käsitelty sääntely. Valiokunnan mietinnössä ei lainkaan oteta huomioon kysymystä siitä, ovatko yhteiskunta ja perusoikeuksia koskeva tulkintailmapiiri ylipäänsä pysyneet vuoteen 2018 mennessä siinä määrin samoina kuin vuonna 2004, että aiempaa perustelua voitaisiin yhä pitää asianmukaisena. Esimerkiksi lyhyitä työsuhteita koskenutta neljän kuukauden sääntöä ei vakuuttamislakia säädettäessä pidetty enää nyky-yhteiskunnassa hyväksyttävänä.

³⁰¹ Ks. esim. Tuomas Ojasen perustuslakivaliokunnalle 14.11.2018 antama lausunto, s. 2, Suomen Ylioppilaskuntien liitto ry:n 20.11.2018 antama lausunto, s. 2 tai Juha Lavapuron 14.11.2018 antama lausunto, s. 2.

³⁰² HE 188/2018 vp., s. 32.

³⁰³ HE 188/2018 vp., s. 37.

sääntelymme asumisperusteista logiikkaa kuin heikentäneet sitä. Myös vakuuttamislain järjestelmässä nimittäin Suomeen muuttava henkilö tulee oikeutetuksi koko asumisperusteiseen sosiaaliturvaan ainoastaan, jos hän muuttaa Suomeen vakinaisesti eli täyttää vakuuttamislain mukaisen asumisedellytyksen. Lisäksi työntekijöiden työn perusteella avautuva rajallinen sosiaaliturvaoikeus on rajallinen myös kestoltaan: kun oikeuden synnyttävä työnteke päättyy, sammuu myös henkilön oikeus työn perusteella avautuneisiin asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin tiettyjen suojasäännösten puitteissa.

Vakuuttamislaki on vahvistanut järjestelmämme asumisperusteista logiikkaa oikeastaan myös toisessa, hieman tutkielman aihepiiriin ulkopuolelle jäävässä mielessä. Laissa on nimittäin lyhennetty sosiaaliturvaoikeuden jatkumista tilanteessa, jossa henkilö muuttaa Suomesta ulkomaille³⁰⁴. Vakuuttamislaisissa asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä on siten oikeastaan aiempaa vahvemmin kohdennettu niihin henkilöihin, jotka oleskelevat *fyysisesti* Suomessa ja jotka osallistuvat valtaosin verorahoitteen sosiaaliturvajärjestelmän rahoitukseen³⁰⁵.

4.2.2. Asumisen määrittely vakuuttamislaisissa

Edellä nähtiin, että soveltamisalalaissa asumisen vakinaisuuden arvioinnissa pidettiin lähtökohtana Suomeen saapuvan henkilön olosuhteiden kokonaisarviota, joka suoritettiin ottaen huomioon soveltamisalalain 3 a §:n luettelon mukaiset asumisen vakinaisuutta osoittavat tekijät. Soveltamisalalain asumiskäsitettä oli vuosien saatossa yhtenäistetty vähitellen kotikuntalain sääntelyn kanssa siten, että kotikuntalain mukaiset edellytykset kotikunnan saamiselle Suomessa vastasivat lopulta pääosin soveltamisalalain 3, 3 a ja 3 c §:ssä olevia säännöksiä³⁰⁶.

Vakuuttamislaisissa on asumisen määrittelyn osalta toteutettu rohkea uudistus verrattuna soveltamisalalain määritelmään. Kuten soveltamisalakikin, myös vakuuttamislaki sisältää erikseen asumisen yleismääritelmän ja asumisen arviointia tarkentavia säännöksiä. Vakuuttamislain sisältämän yleismääritelmän osalta uudistuksia ei aiempaan nähden ole tapahtunut, sillä lain yleismääritelmä on sama kuin soveltamisalalain 3 §:n mukainen asumisen yleismääritelmä.

³⁰⁴ Kansanedustaja Sari Essayah tekikin tähän vastalauseena lakialoitteen LA 52/2018, joka koski lähinnä lähetys- ja kehitysyhteistyötyöntekijöiden säilymistä sosiaaliturvan piirissä.

³⁰⁵ Sosiaali- ja terveysministeriön asiantuntijalausunto HE 188/2018 vp. StV 28.11.2018, s. 1. Myös hallituksen esityksessä sekä sosiaali- ja terveysvaliokunnan mietinnössä katsottiin, että vakuuttamislaisissa asumisperusteisen sosiaaliturvan pääperiaatteet, eli asumisperusteisuus, verorahoitus ja yhdenvertaisuus säilyvät ennallaan. Ks. StVM 24/2018 vp., s. 3 tai HE 188/2018 vp.

³⁰⁶ Ks. tästä esim. HE 188/2018 vp., s. 7.

Vakuuttamislaissa Suomessa vakinaisesti asuvana pidetään siten lain soveltamisalaan kuuluvia etuuslakeja sovellettaessa henkilöä, jolla on Suomessa varsinainen asunto ja koti ja joka jatkuvasti pääasiallisesti oleskelee täällä (VakL 5 §)³⁰⁷. Henkilön asumisen arvioinnissa otetaan huomioon hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan (VakL 10.1 §). Tällä tarkoitetaan, että asumista arvioitaessa otetaan huomioon henkilön yksilölliset olosuhteet, kuten perhe- ja sukulaisuussuhteet sekä työpaikka³⁰⁸. Rajatapauksissa voidaan myös henkilön olosuhteiden kokonaisarvioinnissa selvittää, onko henkilön olosuhteiden perusteella hänellä olennaisemmat siteet Suomeen vai ulkomaille³⁰⁹.

Asumisen tarkempaa arviointia koskevat erityissäännökset kuitenkin eroavat vakuuttamislaissa aiemman soveltamisalain säännöksistä. Vakuuttamislaissa merkille pantavaa on, että laissa on luovuttu kokonaan itsenäisestä asumisen arvioinnissa huomioitavien tekijöiden listauksesta. Sen sijaan laki sisältää kaksi erillistä viittaussäännöstä, joiden mukaisesti asumista arvioidaan erillisten määritelmien mukaan henkilön muuttaessa Suomeen EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta ja henkilön muuttaessa Suomeen muusata kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta (VakL 10.1 § ja 10.2 §). Ensinnäkin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta saapuvan, muun kuin työntekijän tai yrittäjän asumista Suomessa arvioidaan vakuuttamislain 10.1 §:n nojalla ensisijaisesti EU-asetuksen 883/2004 ja EU-asetuksen 987/2009 mukaisesti. Sosiaaliturva-asetus ja sen täytäntöönpanoasetus sisältävät oman asumiskäsitteensä, jonka perusteella henkilön asuinmaa näissä tapauksissa ratkaistaan³¹⁰. Muusta kuin EU-lainsäädäntöä soveltavasta maasta Suomeen muuttavan henkilön asumista puolestaan arvioidaan vakuuttamislain 10.2 §:n mukaan ottamalla huomioon se, mitä kotikuntalain (201/1994) 4 §:ssä säädetään ulkomailta tulleen henkilön kotikunnan ja asuinpaikan määräytymisestä. Kuten edellä jo ohimennen mainittiin, käytännössä säännöksellä tarkoitetaan, että kolmannelta maasta saapuvan muuttajan asumista arvioidaan nimenomaisesti kotikuntalain 4 §:ssä mainittujen seikkojen perusteella³¹¹.

Tarkastellaan lyhyesti kotikuntalain 4 §:n sisältämää sääntelyä. Kotikuntalain 4 §:n mukaan Suomeen ulkomailta tulleen ja täällä asuvan kolmannen maan kansalaisen kotikunta määräytyy kotikuntalain mukaisesti, jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään

³⁰⁷ Oleskelu Suomessa on pääasiallista, kun henkilö tosiasiaassa oleskelee Suomessa vähintään puolet ajasta (HE 188/2018 vp., s. 44). Ks. myös Kansaneläkelaitos 2021, s. 3.

³⁰⁸ HE 188/2018 vp., s. 44.

³⁰⁹ HE 188/2018 vp., s. 44.

³¹⁰ Ks. HE 188/2018 vp., s. 10. Asetuksessa 883/2004 asuinpaikalla tarkoitetaan paikkaa, jossa henkilö vakinaisesti asuu. Täytäntöönpanoasetus 987/2009:n 11 artikla puolestaan sisältää listauksen kokonaisarviossa huomioitavista seikoista. Näitä ovat muun muassa oleskelun kesto ja jatkuvuus, perhesuhteet, työllisyystilanne sekä muun kuin ansiotoiminnan harjoittaminen. Ks. HE 188/2018 vp., s. 48 tai Kansaneläkelaitos 2021, s. 55–58.

³¹¹ HE 188/2018 vp., s. 28.

oleskeluun oikeuttava lupa (KotiKL 4.1 § 2 kohta), jos hän on sellaisen henkilön perheenjäsen, jolla on Suomessa kotikunta (KotiKL 4.1 § 4 kohta) tai jos hänellä on ulkomaalaislaissa tarkoitettu voimassa oleva vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava lupa ja hänellä on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan (KotiKL 4.1 § 5 kohta). Tällaisessa 1 momentin 5 kohdan mukaisessa tilanteessa henkilön asumisen vakinaisuutta osoittavina seikkoina otetaan huomioon muun muassa, jos 1) henkilö on suomalaista syntyperää, 2) hänellä on aiemmin ollut Suomessa kotikunta, 3) hänellä on voimassa oleva työsopimus tai vastaava selvitys Suomessa tehtävää vähintään kaksi vuotta kestävästä työstä tai opiskelua varten, taikka 4) hänellä on ollut tilapäinen asuinpaikka Suomessa yhtäjaksoisesti vähintään yhden vuoden ajan maahanmuuton jälkeen (KotiKL 4.2 §).

Käytännössä kotikuntalain 4 §:ssä säädetty merkitsee vakuuttamislain näkökulmasta sitä, että asumisen vakinaisuutta koskeva arviointi on tietyiltä osin tiiviissä yhteydessä kolmannen maan kansalaiselle myönnetyn oleskeluluvan tyyppiin³¹². Mikäli kolmannen maan kansalaiselle on myönnetty jatkuvaan (tai pysyvään) oleskeluun tarkoitettu, yleisimpiin oleskelulupatyyppeihin kuuluva lupa esimerkiksi perhesiteen, työskentelyn tai yrittäjyyden perusteella, katsotaan hänet lähtökohtaisesti Suomessa asuvaksi kotikuntalain 4 § 1 momentin 2 kohdassa säädetyn perusteella. Oletettavaa on, että tällaisessa tapauksessa henkilöä voitaisiin pitää ei-Suomessa asuvana lähinnä silloin, jos hän ei hänelle myönnetystä oleskeluluvasta huolimatta tosiasiaassa muuttaisi Suomeen³¹³. Tässä suhteessa asumisen arviointi vakuuttamislain järjestelmässä poikkeaa soveltamisalalain mukaisesta arvioinnista, jossa muuttajalle myönnetyn oleskelulupatyypin sijaan painottui muuttajan olosuhteiden kokonaisharkinta lähtökohtana aina arvioitaessa hänen muuttonsa luonnetta³¹⁴. Tämä eroavaisuus näyttäytyy myös siinä, että kotikuntalaissa 4 § 1 momentin 1-5 kohdissa listatut edellytykset muodostavat tyhjentävän listauksen, joista vähintään yhden on täytyttävä, jotta

³¹² Tämä on siinä mielessä erittäin järkevää, että jatkuvaan ja pysyvään oleskeluun tarkoitettut oleskeluluvat ovat lähtökohtaisesti tarkoitettuja muuhun kuin lyhytaikaiseen oleskeluun Suomessa, joten niitä voi itsessään pitää osoituksena vakinaisesta asumistarkoituksesta.

³¹³ Tämä johtuisi siitä, että sosiaaliturvaoikeus edellyttää vakuuttamislain 5 §:n perusteella tosiasiallista maassa oleskelua (ks. HE 188/2018 vp., s. 44).

³¹⁴ Soveltamisalalain 3 a §:n 1 momentin mukaan sosiaaliturvalainsäädäntöä sovelletaan Suomeen muuttavaan henkilöön jo maahan tulosta alkaen, jos henkilön hänen olosuhteensa kokonaisuudessaan huomioon ottaen katsotaan muuttavan Suomeen vakinaisesti asumaan. Ks. myös esim. Klemola 20.6.2017, s. 6. Nimenomaan sen seikan painottamiseksi, että asumisen vakinaisuutta koskeva harkinta perustui aina henkilön olosuhteiden kokonaisharkinnalle, laista poistettiin vuonna 2013 vaatimus vähintään kahden vuoden pituudesta osoituksena määräaikaisella työsopimuksella työskentelevän henkilön asumisen vakinaisuudesta (Ks. HE 198/2013 vp., s. 15).

maahanmuuttaja voi saada kotikunnan Suomessa³¹⁵. Soveltamisalain listaus arvioinnissa huomioitavista tekijöistä ei ollut samaan tapaan tyhjentävä³¹⁶.

Kotikuntalain 4 § perusteella vaikuttaisi myös siltä, että vakuuttamislain järjestelmässä henkilön olosuhteiden kokonaisarviointi tulisi tehtäväksi lähinnä silloin, jos henkilölle on myönnetty tilapäiseen oleskeluun tarkoitettu oleskelulupa. Näissä tapauksissa vaikuttaisi kuitenkin siltä, että ne Suomeen muuttavat kolmannen maan kansalaiset, jotka eivät ole työntekijöitä ja joille on myönnetty alle vuoden voimassa oleva tilapäinen oleskelulupa, eivät voisi saada kotikuntaa Suomesta eivätkä myöskään olisi siten vakinaisesti Suomessa asumisen perusteella oikeutettuja vakuuttamislain mukaiseen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Eräs henkilöryhmä, joita tällainen tilanne voisi potentiaalisesti koskettaa, muodostuisi Suomessa itse ainoastaan tilapäisesti oleskelevan opiskelijan tai työntekijän perheenjäsenistä, mikäli opiskelijalle ei myönnettäisi kotikuntaa Suomessa ja perheenjäsenen tilapäinen oleskelulupa olisi myönnetty alle vuodeksi³¹⁷. Toinen mahdollinen henkilöryhmä voisi muodostua henkilöistä, joille myönnetään Suomeen alle vuoden mittainen tilapäinen oleskelulupa seurustelusuhteen perusteella, mikäli seurustelukumppania ei pidettäisi kotikuntalain 4 § 1 momentin 4 kohdassa tarkoitettuna perheenjäsenenä³¹⁸.

Tärkein yksittäinen ero soveltamisalain ja vakuuttamislain mukaisen asumisen arvioinnin välillä koskee kuitenkin sitä jo edellä esiin nostettua seikkaa, että kotikuntalakiin omaksutun listauksen mukaan opiskelijalla sekä maasta poistumisen estymisen perusteella Suomessa oleskelevilla henkilöillä olisi tietyin edellytyksin mahdollisuus saada kotikunta Suomesta³¹⁹. Soveltamisalalaissa sen sijaan yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen muuttavia henkilöitä ei pidetty Suomessa vakinaisesti asuvina³²⁰.

³¹⁵ HE 206/2006 vp., s.4.

³¹⁶ Soveltamisalain 3 a § 2 momentin mukaan henkilön asumista arvioitaessa otetaan huomioon *muun muassa* säännöksessä listatut tekijät.

³¹⁷ Pohdinta tässä yhteydessä on lähinnä teoreettista, sillä tosiasiallisesti tähän henkilöryhmään ei kuulune kovinkaan moni.

³¹⁸ Kotikuntalaissa tai lain esitöissä ei ole määritelty perheenjäsenä tältä osin. Kotikuntalain 7 § mukaista muuttajan ilmoitusvelvollisuutta koskien perheenjäsenenä kuitenkin pidetään lain esitöiden mukaan ainakin aviopuolisoa, avopuolisoa, lapsia sekä samassa taloudessa asuvia, suoraan ylenevässä tai alenevassa polvessa olevia sukulaisia ja sisaruksia. Esitöiden mukaan säännöksessä tarkoitettun perhekäsitteen tarkempi määrittely on kuitenkin jätetty hallintokäytännön varaan. Ks. HE 104/1993 vp., s.27.

³¹⁹ HE 166/2007 vp., s. 6. Tämä muutos omaksuttiin kotikuntalakiin vuoden 2007 muutosten yhteydessä.

³²⁰ HE 76/2004 vp., s. 17. Yleensä yksinomaan opiskelutarkoituksessa Suomeen saapunut opiskelija oleskeli Suomessa tilapäisesti, mistä johtuen opiskelija säilyi yleensä lähtömaansa sosiaaliturvassa. Ks. Sisäasiainministeriö 2004, s.11. Lakiesityksessä kuitenkin painotettiin sitä, että mikäli opiskelijan olosuhteet Suomessa asumisen aikana muuttuivat esimerkiksi täällä solmitun avioliiton myötä, voi hän olla oikeutettu muutoksen myötä asumisperusteiseen sosiaaliturvaan, jolloin hänen asumisensa arvioidaan uudelleen. HE 76/2004 vp., s. 17.

Kokonaisuutena vakuuttamislakiin omaksuttu asumisen arviointitapa näyttäisi tehneen asumisen arvioinnista aiempaa paremmin ennakoitavissa olevaa, kun asumisen arviointi on nykyisin tiiviissä yhteydessä henkilölle myönnetyn oleskeluluvan tyyppiin, eikä arviointi perustu jokaisessa tapauksessa henkilön olosuhteiden kokonaisarviolle. Tervetullut, viranomaisten päätöksen ennakoitavuutta yhtä lailla parantanut uudistus liittyy siihen, että vakuuttamislakiin toteutetun uudistuksen myötä Suomeen muuttavan henkilön asumisen määrittely arvioitaessa hänen oikeuttaan yhtäältä kotikunnan palveluihin ja toisaalta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan tapahtuu aiempaa yhtenäisemmin kriteerein. Tämä tekee maahan muuttavan henkilön näkökulmasta aiemmin monimutkaisen ja epäselvän sääntelykokonaisuuden aiempaa helpommin ymmärrettäväksi. Myös tällaisen henkilön saamat asumista koskevat viranomaisratkaisut lienevät muutoksen myötä aiempaa selkeämpiä.

5. Johtopäätökset

Tutkielma on nyt edennyt viimeisiin sivuihinsa, joten on tullut aika kiteyttää matkan aikana tehdyt havainnot. Tätä ennen kuitenkin palatkaamme lyhyesti aivan tutkielman alkuun, sen kansilehdelle kirjattuun pääotsikkoon. Otsikko esitti hieman provokatiiviseltakin mahdollisesti vivahtavan kysymyksen: ”Vierailijan vara, viipyjän pidot?”. Kyseistä otsikkoa mukailevalla tavalla tutkielman sivuilla nousi useaan otteeseen esiin havainto siitä, että sosiaaliturvaan, sen uudistamiseen ja siihen oikeutettuun henkilöpiiriin liittyvät kysymykset ovat luonteeltaan läpikotaisen oikeuspoliittisia. Sosiaaliturvaan kiteytyy vahvoja yhteiskunnalliseen oikeudenmukaisuuteen, yhteisvastuuseen sekä velvollisuuksien ja oikeuksien väliseen tasapainoon liittyviä arvoja, kannanottoja ja tavoitteenasetteluita, mitä osaltaan vielä korostaa se, että sosiaaioikeudellisella sääntelyllä on tiivis yhteys kulloinkin vallitseviin sosiaalipoliittisiin tavoitteisiin.

Tutkielmassa omaksuttu aihe johti sosiaaioikeudellisen normiston tarkastelun myös osin ulkomaalaisoikeuden ja maahanmuuton kysymysten puolelle. Mikä olisikaan enää oikeuspoliittisempi aihe kuin maahanmuutto ja sosiaaliturva! Tutkielmassa kuitenkin havaittiin, että kansallisen lainsäätäjän liikkumavaraan lukeutuvissa tilanteissa asumisperusteisen sosiaaliturvan ulottaminen sekä ”viipyjiin” että ”vierailijoihin” on perusteltua niin välinputoamistilanteiden estämiseksi kuin Suomeen kipeästi tarvittujen ja toivottujen henkilöiden aseman turvaamiseksi. Niin sanottujen ”viipyjien” osalta puolestaan on muistutettava, että lähtökohtaisesti Suomeen muun kuin työn tai yrittäjyyden perusteella muuttavia kolmannen maan kansalaisia sitoo edellytys muuttajan toimeentulon turvaamisesta jo peruskriteerinä oleskeluluvan myöntämiselle. Ne muuttajat, joilta ei toimeentuloa edellytetä, ovat tähän pääsääntöön poikkeus.

Tutkielman varsinaisena fokuksena olivat kuitenkin oikeuspolitiikan sijaan oikeudelliset normit sekä ennen muuta kansalliseen sosiaaliturvan kohdentamismistoomme sisältyvä vakinaisen asumisen käsite. Työn johdannossa asetettuna tavoitteena oli tarkastella muutosta, joka vakinaisen asumisen käsitteen roolissa on tapahtunut siirryttäessä soveltamisalain järjestelmästä hyvin erilaiselle peruslogiikalle pohjaavan vakuuttamislain aikakauteen. Tutkielmassa havaittiin, että niin vakinaisen asumisen käsitteen rooli sosiaaliturvaoikeutta koskevassa arvioinnissa kuin kyseisen käsitteen merkityssisältökin ovat muuttuneet siirryttäessä soveltamisalain ajasta vakuuttamislain aikaan. Jos soveltamisalalaki sisälsi oman erityisen asumiskäsitteensä, vakuuttamislaisissa asuminen määritetäänkin kotikuntalain asumiskäsitteen kautta. Muutos tarkoittaa ensinnäkin sitä, että nykyisin asumisen arviointi on aiempaa riippuvaisempaa ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan tyypistä.

Muuttajan olosuhteiden kokonaisharkintaan turvaudutaan lähinnä, jos henkilö oleskelee Suomessa tilapäisellä oleskeluluvalla. Yksittäisistä henkilöryhmistä keskeisimmin muutos on vaikuttanut kolmannesta maasta saapuviin opiskelijoihin, joita aiemmin koskeneesta ehdottomasta poissuljentasäännöksestä on vakuuttamislain myötä luovuttu. Viittaussäännöksen johdosta siten aiemmasta poiketen kolmannesta maasta saapuva päätoiminen opiskelija voi olla oikeutettu Suomessa asumisen perusteella asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin, jos hänen opintonsa kestävät Suomessa vähintään kaksi vuotta (KotiKL 4.2 § 3 kohta).

Vakuuttamislain sääntelyn osalta tutkielmassa havaittiin, että vakuuttamislain järjestelmässä sosiaaliturvaoikeudet syntyvät ja sammuvat asteittain sen sijaan, että oikeus asumisperusteisiin etuuksiin ns. on–off-tyyliin joko olisi tai ei olisi. Vakuuttamislain järjestelmässä esimerkiksi tilapäisesti Suomessa oleskelevat henkilöt ovat oikeutettuja lain mukaisiin etuuksiin vain tietyin osin, mutta sosiaaliturvaoikeus laajenee sen myötä, kun Suomeen kohdistuneet siteet kasvavat. Tämä sosiaaliturvaoikeuden asteittainen laajentuminen on poistanut aiempaan lakiin sisältyneitä väliinputoamistilanteita ja on siten tervetullut uudistus muuttajien oikeusturvan näkökulmasta.

Sääntelyymme soveltamisalain ja vakuuttamislain aikana tilapäisesti Suomeen saapuvien henkilöryhmien osalta toteutetut sosiaaliturvaoikeuksien laajennukset vaikuttavat onnistuneilta myös, kun tarkastellaan yhtäältä, keitä muuttajia Suomeen ulkomailta eniten saapuu ja toisaalta, keitä muuttajia Suomeen eniten haluttaisiin. Kuten edellä kävi ilmi, merkittävä osuus Suomeen muuttavista kolmannen maan kansalaisista muodostuu henkilöistä, jotka eivät itse ole taloudellisesti aktiivisia³²¹. Yhdistelmäupadirektiivin täytäntöönpanon jälkeisillä kohdentamismuutosten uudistuksilla on parannettu juuri niiden muuttajien asemaa, joita Suomeen eniten halutaan. Kolmannesta maasta saapuvat opiskelijat ovat potentiaalista työvoimaa Suomessa valmistuttuaan, mikä oleskelulupasääntelyn puolella onkin jo tiedostettu. Tilapäisellä opiskelijan B-oleskeluluvalla Suomeen saapunut muuttaja nimittäin palkitaan siitä, jos hän saa tutkintonsa valmiiksi ja onnistuu myös hankkimaan itselleen sitovan työtarjouksen. Tällöin hän voi nimittäin saada tutkinnon Suomessa suorittaneen henkilön jatkuvan A-oleskeluluvan, joka myös perusmuotoisesta työperusteisesta oleskeluluvasta poiketen sisältää rajoittamattoman työnteko-oikeuden. Tilapäisesti Suomeen saapuvat työntekijät puolestaan osallistuvat itse sosiaaliturvan rahoitukseen. Sääntelyn voidaan lisäksi nähdä muodostavan kannusteen myös niille muuttajille, jotka eivät ole Suomessa oikeutettuja minkäänlaiseen sosiaaliturvaan (pois lukien PL 19.1 §:n mukainen viimesijainen turva),

³²¹ Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että nämä henkilöt turvautuisivat sosiaaliturvaetuuksiin muita enemmän.

eli esimerkiksi Suomessa laittomasti oleskeleville kielteisen oleskelulupa- tai turvapaikkapäätöksen saaneille henkilöille. Mikäli tällainen henkilö saa hankittua itselleen edes tilapäisen oleskeluluvan ja työpaikan, voi hänelle avautua myös tietynasteinen oikeus asumisperusteisiin sosiaaliturvaetuuksiin.

Kenties tärkein uudistetun sääntelyn vaikutus palauttaa uudistuksen kuitenkin hyvän hallinnon ja hallinnon asiakkaan oikeusturvan toteuttamisen juurille. Vakuuttamislakiin toteutetun uudistuksen myötä Suomeen muuttavan henkilön asumisen määrittely arvioitaessa hänen oikeuttaan yhtäältä kotikunnan palveluihin ja toisaalta asumisperusteiseen sosiaaliturvaan tapahtuu aiempaa yhtenäisemmin kriteerein. Lisäksi muuttajan oikeusturvaa kiistatta turvaa aiempaan nähden paremmin se, että henkilön asumista (tai työskentelyä) koskeva arviointi suoritetaan vasta konkreettisen etuusasian yhteydessä. Näin muutoksenhakupolut etuuspäätöksestä ja sosiaaliturvaan kuulumisesta eivät enää ole toisistaan erilliset.

Tutkielmassa tehtiin havaintoja myös liittyen niihin mahdollisiin syihin, jotka vaikuttivat asumisen vakinaisuutta koskevan arvioinnin roolissa toteutettujen muutosten taustalla soveltamisalalaissa ja vakuuttamislaisissa. Ensinnäkin tutkielmassa havaittiin, että oikeastaan vain pieni osa vakuuttamislakiin, samoin kuin tätä edeltäneeseen soveltamisalalakiin, toteutetuista sosiaaliturvaoikeuden alkamista koskevista muutoksista liittyi tilanteisiin, joissa kansallisella lainsäätäjällä on varsinaisesti ollut asiassa liikkumavaraa. Suurin osa kolmannen maan kansalaisen sosiaaliturvaoikeuden alkamista koskeneista muutoksista on liittynyt siihen, että EU-lähtöiset maahanmuuttodirektiivit tai muu normisto ovat asettaneet tähän liittyen lainsäätäjälle velvoitteen toimia. Tutkielmassa havaittiin, että yhdistelmälapadirektiivin täytäntöönpano on ollut ennen muuta työtä tekevien kolmannen maan kansalaisten sosiaaliturvaoikeuden laajentumisen kannalta kenties kaikista keskeisin myötävaikuttaja. Vasta vakuuttamislakiin toteutettiin tiettyjä olennaisia lainsäätäjän *omassa* liikkumavarassa olleita uudistuksia, joihin lukeutuivat työntekijöitä koskeneesta ns. neljän kuukauden säännöstä luopuminen sekä opiskelijoita koskeneesta ehdottomasta poissuljentasäännöstä luopuminen. Vaikuttaisi siltä, että vakuuttamislakia säädettäessä aika oli viimein kypsä näille muutoksille.

Tutkielmassa kävi sivumennen ilmi, että aina 1990-luvulta alkaen sosiaaliturvan kohdentamisnormistoa koskevassa kansallisessa keskustelussamme on esitetty pelkona se, että Suomen alati laajentuvien kansainvälisten velvoitteiden johdosta kansallisen asumisperusteisen sosiaaliturvamme perusvalinnat rapautuisivat ja samoin vaarantuisi koko järjestelmämme kantokyky. Näiden pelkojen eräs kovaaäninen artikulaatio nähtiin esimerkiksi yhdistelmälapadirektiivin

täytäntöönpanon yhteydessä vuosien 2013 – 2014 taitteessa, jolloin Perussuomalaiset jätti perustuslakivaliokunnan lausuntoon jyrkästi eriävän vastalauseen, jossa esitettiin koko direktiivin täytäntöönpanoa koskeneen lakiesityksen hylkäämistä. Kyseiset pelot myös hidastivat uudistusten toteuttamista. Vaikka vakinaisen asumisen käsitteeseen, työntekijöiden ja opiskelijoiden asemaan ja soveltamisalalain sääntelyyn laajemminkin oli esitetty muutosehdotuksia jo lukuisia kertoja eri työryhmien laatimissa virallisselvityksissä, vasta vakuuttamislakiin toteutettiin useita rohkeita ja tarpeellisia uudistuksia. Vakuuttamislakiin omaksuttu sääntely myös osoittaa, että järjestelmämme asumisperusteinen peruslogiikka on toteutetuista muutoksista huolimattakin yhä voimissaan. Vaikka vakuuttamislaissa esimerkiksi EU-sääntelylähtöisenä elementtinä sääntelyymme alkujaan saapunut sosiaaliturvaoikeuden syntyminen työn perusteella onkin asetettu asumisperusteiseen sosiaaliturvaoikeuden syntyyn nähden tietyiltä osin ensisijaiseksi, vasta vakinaisen asumisen myötä Suomeen kolmannesta maasta muuttavalle henkilölle avautuu kuitenkin oikeus koko asumisperusteiseen sosiaaliturvaamme.

Tutkielmassa myös havaittiin, ettei sosiaaliturvaoikeuden asteittainen laajentaminen vakinaisesti maassa asuvien ohella tilapäisesti maassa oleskelevien henkilöiden eri ryhmille (lyhyissä työsuhteissa työskenteleviin työntekijöihin ja opiskelijoihin) ole suinkaan romahduttanut sosiaaliturvajärjestelmäämme. Ensinnäkin lyhytaikaisesti maassa oleskelevat työntekijät osallistuvat itse sosiaaliturvamme rahoittamiseen työsuhteensa aikana. Suomeen kolmannesta maasta saapuvilla opiskelijoilla puolestaan on yksityinen sairausvakuutus, mikä vähentää turvautumista sosiaaliturvaetuuksiin ja kunnallisiin palveluihin. Huomion arvoista on, että opiskelijan oleskeluluvan saamisen edellytyksenä on muutenkin se, että opiskelijalla on riittävät varat käytettävissään Suomessa opiskelua varten. Vakuuttamislain sääntelyn ei ylipäänsä arvioitu tuovan lainkaan lisäkustannuksia julkiselle vallalle vaan päinvastoin lain sääntelyn arvioitiin tuovan säästöjä aiempaan nähden.

Kuten jo tutkielman alussa todettiin, tässä yhteydessä oli perusteltua (ja mahdollista) tarkastella kohdentamissääntelyä tässä laajuudessa ainoastaan hyvin rajoitetusta näkökulmasta käsin. Tutkielmalle voisikin hyvin kirjoittaa vielä jatko-osan sitä koskien, mitä tutkielmassa havaittuja muutoksia vastaavia muutoksia on mahdollisesti toteutettu vuosien saatossa Suomesta pois muuttavia henkilöitä koskien. Tässä jääkin vielä mahdollinen mielenkiintoinen aihe lisätutkimukselle. Yhtä lailla mielenkiintoista olisi myös verrata mahdollisessa jatkotutkimuksessa Suomessa omaksuttuja sääntelyvalintoja esimerkiksi niihin valintoihin, joita muissa asumisperusteiselle

sosiaaliturvajärjestelmälle rakentuissa Pohjoismaissa on vastaavien tilanteiden osalta omaksuttu kansalliseen sosiaaliturvan kohdentamisnormistoon.

6. Lähteet

Lainvalmisteluaineisto

HE 95/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan talousalueen perustamiseen liittyvien sopimusten eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 104/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalaiksi ja laiksi väestötietolain muuttamisesta.

HE 287/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 76/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 206/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kotikuntalain 4 §:n muuttamisesta.

HE 166/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 198/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain ja sairausvakuutuslain muuttamisesta.

HE 188/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 46/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 46/2002 vp.

PeVL 22/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 22/2004 vp.

PeVL 39/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto 39/2018 vp.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp.

StVL 9/1993 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto 9/1993 vp.

StVL 13/2001 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto 13/2001 vp.

StVM 57/1993 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 57/1993 vp.

StVM 17/2004 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 17/2004 vp.

StVM 26/2013 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 26/2013 vp.

StVM 24/2018 vp. Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan mietintö 24/2018 vp.

TyVL 8/2018 vp. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan lausunto 8/2018 vp.

LA 52/2018. Lakialoite laiksi asumisperusteisesta sosiaaliturvasta rajat ylittävissä tilanteissa ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

StV 28.11.2018. Sosiaali- ja terveysministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle 28.11.2018 antama asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 188/2018 vp.

Professori Tuomas Ojasen perustuslakivaliokunnalle 14.11.2018 antama lausunto hallituksen esityksestä 188/2018 vp.

Suomen Ylioppilaskuntien liitto ry:n työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle 20.11.2018 antama lausunto hallituksen esityksestä 188/2018 vp.

Professori Juha Lavapuron perustuslakivaliokunnalle 14.11.2018 antama lausunto hallituksen esityksestä 188/2018 vp.

Professori Raija Huhtasen perustuslakivaliokunnalle 14.11.2018 antama asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä 188/2018 vp.

Kansainväliset säädökset ja sopimukset

Asetus nro 3, 1958, JO 561. Communauté économique européenne. Règlement n.3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Asetus nro 4, 1958, JO 597. Communauté économique européenne. Règlement n.4 fixant les modalités d'application et complétant les dispositions du règlement n. 3 concernant la sécurité sociale des travailleurs migrants.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 883/2004 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta (konsolidoitu versio).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 987/2009 sosiaaliturvajärjestelmien yhteensovittamisesta annetun asetuksen (EY) 883/2004 täytäntöönpanomenettelystä (konsolidoitu versio).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/98/EU kolmansien maiden kansalaisille jäsenvaltion alueella oleskelua ja työskentelyä varten myönnettävää yhdistelmä lupaa koskevasta yhden hakemuksen menettelystä sekä jäsenvaltiossa laillisesti oleskelevien kolmansista maista tulleiden työntekijöiden yhtäläisistä oikeuksista.

Neuvoston asetus (ETY) 1408/71 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin ja heidän perheenjäseniinsä.

Neuvoston asetus (EY) 1606/98 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) 1408/71 sekä asetuksen 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun asetuksen (ETY) 574/72 muuttamisesta niiden soveltamisalan ulottamiseksi koskemaan virkamiesten erityisjärjestelmiä.

Neuvoston asetus (EY) 307/1999 sosiaaliturvajärjestelmien soveltamisesta yhteisön alueella liikkuviin palkattuihin työntekijöihin, itsenäisiin ammatinharjoittajiin ja heidän perheenjäseniinsä annetun asetuksen (ETY) 1408/71 sekä asetuksen 1408/71 täytäntöönpanomenettelystä annetun

asetuksen (ETY) 574/72 muuttamisesta niiden soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan opiskelijoita.

Neuvoston asetus (EY) 859/2003 asetuksen (ETY) 1408/71 ja asetuksen (ETY) 574/72 muuttamisesta soveltamisalan laajentamiseksi koskemaan kolmansien maiden kansalaisia, joita kyseiset säännökset eivät jo koske yksinomaan heidän kansalaisuutensa vuoksi.

Sops 6/1976. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (TSS-sopimus).

Sops 78–80/2002. Uudistettu Euroopan sosiaalinen peruskirja.

Sops 54–55/2014. Pohjoismaiden välillä tehty sosiaaliturvasopimus.

Oikeuskäytäntö

KHO 1999-T-127. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu, annettu 26.5.1999, taltio 1275.

KHO 2015:173. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2015:173.

KHO 2019:62. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu 2019:62.

VakO 126:96. Vakuutusosoikeuden ratkaisu 126:96.

VakO 3859:97. Vakuutusosoikeuden ratkaisu 3859:97.

VakO 11827:97. Vakuutusosoikeuden ratkaisu 11827:97.

VakO 8506:98. Vakuutusosoikeuden ratkaisu 8506:98.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Riitta-Leena Paunio ratkaisu Dnro 1496/4/97. Vastaus kanteluun.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies Maija Sakselin ratkaisu Dnro 4096/4/14. Toimeentulotuki ei ole laissa sidottu oleskeluoikeuteen.

Virallislähteet ja -selvitykset

Ahtela, Jukka. 2014. ”Suomen asumisperusteisen sosiaaliturva ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittaminen”. Julkaisussa *Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta*, kirjoittajat Jukka Ahtela ja Essi Rentola. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Ahtela, Jukka – Rentola, Essi. 2014. *Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta*. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Asa, Riikka – Muurinen, Heidi. 2010. *Maahanmuutto työvoiman tarpeen täyttäjänä?* Helsinki: Euroopan muuttoliikeverkosto, Maahanmuuttovirasto.

Huhtamäki, Henna – Rentola, Essi 2019. *Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa: lainsäädäntöhanke Suomen asumiseen perustuvan sosiaaliturvan tarkoituksenmukaisesta kohdentumisesta rajat ylittävissä tilanteissa.* Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Huhtamäki, Henna 2017. ”Hallintoa vai ihmistä varten.” Esitys 18.12.2017 työpajassa Hallintoa vai ihmistä varten? Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit.

Kansaneläkelaitos. 2021. Vakuuttaminen.

<https://www.kela.fi/documents/10192/3239716/Vakuuttaminen.pdf> (viitattu 27.2.2021)

Klemola, Antti. 20.6.2017. Asumiseen perustuva vakuuttaminen – kriteerit ja haasteet. Esitys työpajassa Olen – siis asunko? 20.6.2017. Asumisperusteinen sosiaaliturva – lainsäädäntöhanke

Maahanmuuttovirasto. 2008. Oleskeluluvat vuonna 2007. Tilastoanalyysi. Maahanmuuttoyksikkö.

Maahanmuuttovirasto: Tilastot 2015.

<https://tilastot.migri.fi/#decisions/21205?start=540&end=551> (viitattu 27.2.2021)

Maahanmuuttovirasto: Tilastot 2019.

<https://tilastot.migri.fi/#decisions/21205?start=588&end=599> (viitattu 27.2.2021).

Maahanmuuttovirasto. 2020. Lupamenettelyohje, voimassa 19.2.2020 – 30.6.2022. MIGDno-2019-773.

Maaseudun työnantajaliiton ja teollisuusliiton välinen puutarha-alan työehtosopimus 1.2.2020 – 31.1.2022.

Maaseudun työnantajaliiton ja teollisuusliiton välinen maaseutuelinkeinojen työehtosopimus 1.2.2020 – 31.1.2022.

Mobiili sosiaaliturva, työpajojen työsuunnitelma.

<https://stm.fi/documents/1271139/6677930/Työprosessin+toteuma.pptx/5765fb1a-fe9e-4fc3-b47b-0daed1f3504e/Työprosessin+toteuma.pptx.pdf> (viitattu 11.5.2020)

Opetus- ja kulttuuriministeriö. Jatkuva oppiminen. <https://minedu.fi/jatkuva-oppiminen> (viitattu 27.2.2021).

Päivinen, Jere. 2017. *Mitä tiedämme maahanmuuton taloudellisista vaikutuksista? Selvitys maahanmuuton taloudellisten vaikutusten kokonaisuudesta.* Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Rentola, Essi. 2014. Selvitys EU-lainsäädännön vaikutuksista Suomen asumisperusteiseen sosiaaliturvaan. Julkaisussa *Selvitys Suomen asumisperusteisen sosiaaliturvan ja EU-lainsäädännön vaatimusten yhteensovittamisesta*, kirjoittajat Jukka Ahtela ja Essi Rentola. Helsinki: sosiaali- ja terveysministeriö.

Sisäasiainministeriö. 1997. *Hallittu maahanmuutto ja tehokas kotoutuminen. Ehdotus hallituksen maahanmuutto- ja pakolaispoliittiseksi ohjelmaksi.* Maahanmuutto- ja pakolaispoliittisen toimikunnan mietintö. Komiteamietintö 1997:5.

Sisäasiainministeriö. 2004. *Ulkomaalaisten opiskelijoiden asemaa Suomessa käsittelevä hanke.* Sisäasiainministeriön julkaisuja 56/2004.

Sisäasiainministeriö. 2013. Maahanmuuton tulevaisuus -työryhmän ehdotus. Sisäasiainministeriön julkaisuja 5/2013.

Sisäministeriö. 2014. Valtioneuvoston periaatepäätös maahanmuuton tulevaisuus 2020 – strategiasta.

Sisäministeriö. 2018. *Töihin Suomeen – Hallituksen maahanmuuttopoliittinen ohjelma työperusteisen maahanmuuton vahvistamiseksi.* Sisäministeriön julkaisu 1/2018.

Sisäministeriö. 2019. *Maahanmuuton tilannekatsaus 1/2019.* Sisäministeriön julkaisuja 2019:22.

Solmu 1. 1998. *Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön soveltamisesta annetun lain muutostyöryhmä.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 12.

Solmu 2. 2000. *Sosiaaliturvamaksujen kattavuutta selvittänyt työryhmä.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 16.

Solmu 3. 2002. *Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) väliraportti.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita.

Solmu 3. 2003. *Asumisperusteista sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän (SOLMU 3) loppuraportti.* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön työryhmämuistioita 22.

Solmu 4. 2012. *Asumiseen perustuvan sosiaaliturvalainsäädännön tarkistamista selvittäneen työryhmän raportti (SOLMU 4).* Helsinki: Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 24.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2011. *Maahanmuuttoon ja maastamuuttoon liittyvää sosiaaliturvalainsäädäntöä selvittäneen työryhmän (MAASTO) muistio,* sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2011:2.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2017. Asumisperusteisen sosiaaliturvan kohdentuminen kansainvälisissä tilanteissa – lainsäädännön uudistamista valmisteleva työryhmä (Mobiili), Asettamis päätös 21.3.2017, STM/779/2017.

Sosiaali- ja terveysministeriö. 2019. Asumiseen perustuva sosiaaliturva kansainvälisissä tilanteissa, kärkihankkeen loppuraportti, 2019:10.

http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161423/STM_loppuraportti_FI_verkko.pdf?sequence=1&isAllowed=y (viitattu 27.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”EU – (sielläkö) missä ongelma” 19.4.2017, Muistiinpanot.
<https://stm.fi/documents/1271139/4729358/Asumisperusteinen+sosiaaliturva++Työpaja+2++EU++muistiinpanot.pdf/c64d93a2-b8f0-4fb7-a232-7b17e5a0c880/Asumisperusteinen+sosiaaliturva++Työpaja+2++EU++muistiinpanot.pdf>

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”Työ tekijäänsä kiittää – vai jääkö luu käteen” 17.5.2017, Muistiinpanot.
<https://stm.fi/documents/1271139/4898359/Asumisperusteinen+sosiaaliturva+työpaja+3+-+muistiinpanot.pdf/1c0af52f-4263-4580-a7d6-cfe4d4e9c791/Asumisperusteinen+sosiaaliturva+työpaja+3+-+muistiinpanot.pdf> (viitattu 27.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”Olen – siis asunko?” 20.6.2017, Muistiinpanot.
<https://stm.fi/documents/1271139/5047973/Työpaja+4+-+muistiinpanot.pdf/4fbeece21-2046-4167-ae87-cc4939606a52/Työpaja+4+-+muistiinpanot.pdf> (viitattu 28.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”Muuttohaukat” 17.8.2017, Muistiinpanot.
<https://stm.fi/documents/1271139/5047973/Työpaja+4+-+muistiinpanot.pdf/4fbeece21-2046-4167-ae87-cc4939606a52/Työpaja+4+-+muistiinpanot.pdf> (viitattu 28.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”Työ tekijäänsä kiittää, osa II” 13.10.2017, Muistiinpanot.
https://stm.fi/documents/1271139/4898359/Muistiinpanot+13.10_+työ+tekijäänsä+kiittää+osa+kaksi.pdf/508d3634-12ca-449f-b03f-21a11ffcc7d1/Muistiinpanot+13.10_+työ+tekijäänsä+kiittää+osa+kaksi.pdf (viitattu 28.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Asumisperusteinen sosiaaliturva. Työpajojen materiaalit. Työpaja ”Hallintoa vai ihmisiä varten?” 18.12.2017, Muistiinpanot.
https://stm.fi/documents/1271139/6112074/Asumisperusteinen+sosiaaliturva++Hallintoa+vai+ihmistä+varten_+Teksti.pdf/b247711d-773d-490b-b370-a7d2dd1c7565/Asumisperusteinen+sosiaaliturva++Hallintoa+vai+ihmistä+varten_+Teksti.pdf (viitattu 28.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Sosiaaliturvauudistus. Hanketiedot.
<https://stm.fi/sosiaaliturvauudistus> (viitattu 15.2.2021)

Sosiaali- ja terveysministeriö. Palvelut asiakaslähtöisiksi. Asumisperusteinen sosiaaliturva.
<https://stm.fi/asumisperusteinen-sosiaaliturva> (viitattu 27.2.2021).

Työ- ja elinkeinoministeriö. Talent Boost -toimenpideohjelma. <https://tem.fi/talent-boost> (viitattu 27.2.2021).

Valtioneuvosto. Hanketiedot: Palvelut asiakaslähtöisiksi – hanke. STM036:00/2017.
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=STM036:00/2017> (viitattu 27.2.2021)

Valtioneuvosto. Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke. Materiaalipankki. Työn uudet ulottuvuudet -tietoruutu. <https://vnk.fi/toimi/materiaalipankki> (viitattu 27.2.2021).

Valtioneuvosto. Perusturvan ja toimeliaisuuden uudistushanke. Materiaalipankki. Tulevaisuuden sosiaaliturva -tietoruutu. <https://vnk.fi/toimi/materiaalipankki> (viitattu 27.2.2021).

Valtioneuvosto. Tulevaisuuden sosiaaliturva. Toimi-hanke. <https://vnk.fi/tulevaisuuden-sosiaaliturva/toimi-hanke> (viitattu 27.2.2021).

Valtioneuvoston esitys. 20.10.2020. Sosiaaliturvauudistus. https://stm.fi/documents/1271139/20825160/Sosiaaliturvauudistus+diat_fi.pdf/4668cdf7-e733-40b1-00f1-3348d0f95b9f/Sosiaaliturvauudistus+diat_fi.pdf?t=1603203795934 (viitattu 27.2.2021)

Valtioneuvoston kanslia. 2015. Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015. Hallituksen julkaisusarja 10/2015.

Valtiovarainministeriö. 2020. *Suomen julkisen talouden kestävyys. Talousnäkömät.* Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:59.

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis. 1997. Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Juha Häyhä (toim.). *Minun metodini.* Werner Söderström lakitieto.

Arajärvi, Pentti. 2002. *Toimeentuloturvan oikeellisuus. Toimeentuloturvaa koskevan lainsäädännön suhde perustuslakiin, erityisesti perusoikeuksiin, ihmisoikeuksiin ja yhteisöoikeuteen.* Helsinki: Kela.

Arajärvi, Pentti. 2007. Hyvinvoinnin juridiset haasteet. *Oikeus* 2007 (36); 4.

Beduschi, Ana. 2015. An Empty Shell? The Protection of Social Rights of Third-Country Workers in the EU after the Single Permit Directive. *European Journal of Migration and Law* 17, s. 210–238.

Brinkmann, Gisbert. 2012. Opinion of Germany on the Single Permit Proposal. *European Journal of Migration and Law* 14, s. 351 – 366.

Cornelissen, Rob. 2008. Third Country Nationals and the European Coordination of Social Security. *European Journal of Social Security* 10 (4), s. 347 – 371.

Cornelissen, Rob. 2009. Achievements of 50 years of European Social Security Coordination. Teoksessa *50 years of Social Security Coordination. Past–Present–Future. Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security*, toimittaja Yves Jorens. Euroopan Komissio.

Cornelissen, Rob. 2018. Regulation 1231/2010 on the inclusion of third-country nationals in EU social security coordination: Reach, limits and challenges. *European Journal of Social Security*, 20 (2), s. 86 - 99.

Dufva, Mikko – Halonen, Minna – Kari, Mika – Koivisto, Tapio – Koivisto, Raija – Myllyoja, Jouko. 2017. *Kohti jaettava ymmärrystä työn murroksesta.* Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisu 33/2017.

- ElRamly, Ranya.** 2002. *Auringon asema*. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Otava.
- Ervasti, Kaijus.** 2011. Oikeussosiologia ja oikeuspoliittinen tutkimus osana oikeustiedettä. *Oikeustiede – Jurisprudentia* 2011:XLIV.
- Louhelainen, Pekka.** 1984. *Suomalaisen sosiaaliturvan muotoutuminen*. Tampere: Tampereen yliopisto, Sosiaalipolitiikan laitos, tutkimuksia.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka.** 2005 (päivitetty 6.10.2020). *Perusoikeudet*. Helsinki: Talentum Media.
- Hannikainen, Matti.** 2014. ”Rakennemuutos ja hyvinvointivaltio 1900–2000”. Teoksessa *Suomen rakennehistoria. Näkökulmia muutokseen ja jatkuvuuteen (1400–2000)*, toimittaja Pertti Haapala. Vastapaino: Tampere.
- Hellsten, Katri.** 2004. Access to Social Protection. Citizenship, Work, Residence. Teoksessa *Coordinating work-based and residence-based social security*, toimittajat Rose Langer ja Maija Sakslin. Helsinki: Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Hiilamo, Heikki – Niemelä, Heikki – Pykälä, Pertti – Riihelä, Marja – Vanne, Reijo.** 2012. *Sosiaaliturva ja elämänvaiheet: Suomen sosiaaliturvan kehitys esimerkkien ja tilastojen valossa*. Kelan tutkimusosasto. Tampere: Juvenes Print – Tampereen yliopistopaino Oy.
- Hirvonen, Ari.** 2011. *Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan*. Helsingin yliopisto, oikeustieteellinen tiedekunta.
- Jaakkola, Jouko.** 1994. ”Sosiaalisten kysymysten yhteiskunta”. Teoksessa *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaaliturvan historia*. Toimittajat Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.
- Jolkkonen, Arja – Koistinen, Pertti – Kurvinen, Arja – Lipiäinen, Liudmila – Nummi, Tapio – Virtanen, Pekka.** 2016. *Työura katkolla. Henkilöstövähennyksissä työpaikkansa menettäneiden ja toimipaikkoihin jääneiden työntekijöiden työmarkkinoille kiinnittyminen*. Työelämän tutkimuskeskus, Työraportteja 92/2016. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print.
- Julkunen, Raija.** 2001. *Suunnanmuutos: 1990-luvun sosiaalipoliittinen reformi Suomessa*. Tampere: Vastapaino.
- Kallio, Heikki.** 2018. ”Maahantulo ja maassaoleskelu.” Teoksessa *Ulkomaalaisoikeus*, toimittajat Heikki Kallio, Toomas Kotkas ja Jaana Palander. Helsinki: Alma Talent.
- Kalliomaa-Puha, Laura.** 2013. ”Mitä laki sanoo riittävästä toimeentulosta?” Teoksessa *Takaisin perusteisiin. Perusturvan riittävyys kulutuksen näkökulmasta*. Toimittajat: Olli Kangas, Mikko Niemelä ja Anu Rajas. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.
- Kangas, Olli.** 2017. Vastaako sosiaaliturva työn murrokseen? *Sosiaalivakuutus* 4/2017.
- Kekkonen, Jukka.** 2013. *Mitä on kontekstuaalinen oikeushistoria?* Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Kettunen, Pauli.** 2019. "The Conceptual history of the Welfare State in Finland". Teoksessa *Changing Meanings of the Welfare State: Histories of a key concept in the Nordic Countries*. Toimittaja: Nils Edling. Berghahn Books, Oxford & New York 2019, s. 225 – 275.
- Koponen, Juhani – Saaritsa, Sakari.** 2019. "Tie Suomeen: Toinen kertomus." Teoksessa *Nälkämaasta hyvinvointivaltioksi. Suomi kehityksen kiinniottajana*, toimittajat Juhani Koponen ja Sakari Saaritsa. Helsinki: Gaudeamus.
- Korpela, Tuija – Kela – Ylikännö, Minna.** 2017. Kun perusturva pettää, turvaudutaan toimeentulotukeen. *Sosiaalivakuutus*. 15.9.2017.
- Koskinen, Seppo.** 2010. Toimeentuloturva. *Edilex-sarja* 2010/30.
- Kotkas, Toomas.** 2009. Terveiden ja sosiaalisen turvallisuuden hallinnointi 2000-luvun Suomessa – menettelylliset oikeudet ja aktiivinen kansalaisuus. *Lakimies* 2009/2.
- Kotkas, Toomas.** 2012. Sopimuksellisuus sosiaalioikeudessa – esimerkkinä julkisen työvoimapolvelun ja työttömyysturvan asiakassuunnitelmat. *Lakimies* 7-8/2012.
- Kotkas, Toomas.** 2013. Viranomaisvalvonnasta omaavallontaan: yksityisten sosiaalipalveluiden valvontakeinojen murros. *Lakimies* 4/2013.
- Kotkas, Toomas.** 2016. Independent Choices and Extrinsic Pressure: EU Membership and the Development of Residence-Based Social Security Schemes in Finland. *European Journal of Social Security*, 18 (2), s. 164 – 182.
- Kotkas, Toomas.** 2017. "Vapaa liikkuvuus ja asumisperusteinen sosiaaliturva. Miten Suomen asumisperusteinen sosiaaliturvajärjestelmä on muuttunut EU-jäsenyyden aikana?" Teoksessa *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*. Toimittajat: Laura Kallioma-Puha ja Anna-Kaisa Tuovinen. Helsinki: Kela.
- Könönen, Jukka.** 2018. Differential Inclusion of non-citizens in a universalistic welfare-state. *Citizenship Studies*, 22 (1), s. 53 – 69.
- Mattila, Pirkko.** 6.4.2017. *Pallot ovat ilmassa – mitä valitsemme*. Blogikirjoitus, Sosiaali- ja terveysministeriö. <https://stm.fi/sv/blogi/-/blogs/pallot-ovat-ilmassa-mita-valitsemme> (viitattu 31.12.2021)
- Moilanen, Marlon.** 2020. Kohti uutta sosiaalioikeudellista lainoppia. *Oikeus* 2020 (49), s. 404 – 424.
- Mokyr, Joel.** 2006. Successful small open economies and the importance of good institutions. Teoksessa *The Road to Prosperity: An Economic History of Finland*, toimittaneet Jari Ojala, Jari Eloranta ja Jukka Jalava. Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Murto, Jari.** 2018. *Työnhakijan ja työntekijän osaamisen kehittäminen työvoimapolitiikan osana*. Helsinki: Unigrafia.
- Myllymäki Arvo – Salomaa Juha – Poikkeus, Virpi.** 1997. *Muuttumaton – muuttuva Kansaneläkelaitos*. Tampereen yliopisto, Julkisoikeuden laitos. Saarijärvi: Gummerus.

Mäenpää, Olli. 1998. Kolme skenaariota hallinto-oikeudelle. *Lakimies* 3/1998.

Myrskylä, Pekka. 2010. *Maahanmuutossa suuria vuosivaihteluita*. Tilastokeskus.

Niemelä, Heikki. 1994. *Suomen kokonaiseläkejärjestelmän muotoutuminen*. 2. painos. Helsinki: Kansaneläkelaitoksen julkaisuja.

Niemelä, Heikki. 2004. ”Suomen sairausvakuutusjärjestelmän synty.” Teoksessa *Vakuuttava sosiaalivakuutus?* Toimittajat Katri Hellsten ja Tuula Helne. Helsinki: Kelan tutkimusosasto.

Niemelä, Heikki – Salminen, Kari. 2006. *Suomalainen sosiaaliturva*. Helsinki: Eläketurvakeskus : Kansaneläkelaitos : Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö : Työeläkevakuuttajat TELA ry.

Niemelä, Heikki – Pykälä, Pertti – Sullström, Risto – Vanne, Reijo. 2007. *Suomalaisen sosiaaliturvan kehitys ja kansalaisen elinvaiheet*. Kelan tutkimusosasto. Sosiaali- ja terveysturvan selosteita 57/2007. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.

Nieminen, Liisa 1999. ”Eurooppaoikeus ja sosiaalipalvelut.” Teoksessa *Euroopan unionin syntyminen ja sosiaaliturva*, toimittaja Rolf Myhrman. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Niemivuo, Matti. 2014. *Suomalaisen hyvinvointivaltion vaihteita*. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Nurmi, Karoliina – Levander, Minna. 2017. ”Leipä pieninä palasina maailmalla. EU:n sosiaaliturva-asetusten lainvalintasäännösten soveltamiseen liittyviä haasteita.” Teoksessa *Sosiaaliturvan rajoilla. Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*, toimittajat: Laura Kalliomaa-Puha ja Anna-Kaisa Tuovinen. Helsinki: Kela.

Pakkaslahti, Johannes. 1998. ”EMU ja sosiaaliturva – syntyvän talousintegraation vaikutuksia.” Teoksessa *Euroopan unionin syntyminen ja sosiaaliturva*, toimittaja Rolf Myhrman. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Raitio, Juha. 2016. *Euroopan Unionin oikeus*. Helsinki: Alma Talent.

Roberts, Simon. 2009. ”A short history of social security coordination”. Teoksessa *50 years of Social Security Coordination. Past–Present–Future. Report of the conference celebrating the 50th Anniversary of the European Coordination of Social Security*, toimittaja Yves Jorens. Euroopan Komissio.

Sainio, Toivo. 1959. *Muukalaisen oikeusasemasta erityisesti Suomen oikeutta silmällä pitäen*. Helsinki: Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja.

Sakslin, Maija. 1995. *Asumiseen perustuva sosiaaliturva ja henkilöiden liikkuvuus Euroopan unionissa*. Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 22. Helsinki: Helsingin yliopisto ja Kansaneläkelaitos.

Sakslin, Maija. 1999. ”Palvelujen ja tavaroiden vapaa liikkuvuus ja sairaanhoitoon liittyvä sosiaaliturva.” Teoksessa *Euroopan unionin syntyminen ja sosiaaliturva*, toimittaja Rolf Myhrman. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö.

Sakslin, Maija. 2000. The concept of residence and Social Security: Reflections on Finnish, Swedish and Community legislation. *European Journal of migration and Law* 2 (2), s. 157 – 183.

Sakslin, Maija. 2004. Eurooppalaistuuko Suomen sosiaaliturva? *Lakimies* 2003/7-8.

Sakslin, Maija – Klemola, Antti – Rentola, Essi. 1998. *EU:ssa liikkuvien henkilöiden sosiaaliturva.* Kansainvälisen talousoikeuden instituutin julkaisuja 33. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Satka, Mirja. 1994. ”Sosiaalinen työ peräänkatsojamiehestä hoivayrittäjäksi.” Teoksessa *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*, toimittajat Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Sininen tulevaisuus. 2018. Tiedote: Simon Elo – Siniset esittää sosiaaliturvan muuttamista kansalaisuusperusteiseksi. <https://www.sininentulevaisuus.fi/simon-elo-siniset-esittaa-sosiaaliturvan-muuttamista-kansalaisuusperusteiseksi/> (viitattu 30.4.2020)

Stendahl, Sara. 2016. To reside: to live, be present, belong. *European Journal of Social Security* 18 (2), s. 232–245.

Tammilehto, Timo – Koskinen Seppo. 2010. *Suomen sosiaaliturvajärjestelmä ja työperäinen maahanmuutto.* Edilex-sarja 2010/18.

Timonen, Virpi. 1999. A Threat to Social Security? The impact of EU membership on the Finnish welfare state. *Journal of European Social Policy* 9 (3), s. 253-261.

Tuori, Kaarlo – Kotkas, Toomas. 2016. *Sosiaalioikeus.* Helsinki: Talentum Pro.

Tuori, Kaarlo. 1997. Sosiaalioikeus – itsenäinen oikeudenala? *Lakimies* 1997/2.

Tuori, Kaarlo. 2003. Onko hallinto-oikeudella tulevaisuutta? *Oikeus* 2003/3.

Tuori, Kaarlo. 2005 (päivitetty 6.10.2010). ”Sosiaaliset oikeudet.” Teoksessa *Perusoikeudet*, kirjoittajat Pekka Hallberg, Heikki Karapuu, Tuomas Ojanen, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori, Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: Talentum media.

Tuori, Kaarlo. 2007. *Oikeuden Ratio ja Voluntas.* Talentum Media.

Tuovinen, Anna-Kaisa. 2017. ”Kansainvälisen sosiaaliturvan perusteita.” Teoksessa *Sosiaaliturvan rajoilla: Kirjoituksia kansainvälisestä sosiaalioikeudesta*, toimittajat Laura Kalliomaa-Puha ja Anna-Kaisa Tuovinen. Helsinki: Kela.

Urponen, Kyösti. 1994. ”Huoltoyhteiskunnasta hyvinvointivaltioon.” Teoksessa *Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia*, toimittajat Jouko Jaakkola, Panu Pulma, Mirja Satka ja Kyösti Urponen. Helsinki: Sosiaaliturvan keskusliitto.

Välimäki, Matti. 2018. TOIMI-hanke rakentaa 2030-luvun sosiaaliturvaa. *Sosiaalivakuutus.* Asiantuntijakirjoitus 9.3.2018.

Wilhelmsson, Thomas. 1997. Vieteriukkoteoria EY-oikeudesta. *Suomalaisen lakimiesyhdistyksen vuosikirja*, Vol. 30, s. 357 - 374. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Kuvat

Kuva 1. Suomen sosiaalityö. Kuva lainattu Kansaneläkelaitoksen omilta verkkosivuilta.
<https://www.kela.fi/suomen-sosiaalityo> (viitattu 28.2.2021)